

연구보고서 2005-14

벌금미납자 형집행 업무의 실태와 개선방안

《研究陣》

연구위원 : 박 기 석 (대구대학교 경찰행정학과 교수)

연구관 : 백 창 현 (경 감)

목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 목적	1
2. 연구의 방법	2
II. 벌금형의 내용과 징수	3
1. 벌금의 내용과 장단점	3
2. 벌금의 징수	5
3. 노역장 유치	6
4. 집행주체	6
III. 검찰과 경찰의 관계	8
1. 서 설	8
2. 수사에 있어서의 검찰과 경찰의 관계	8
3. 형집행에 있어서의 검사와 경찰의 관계	12
IV. 벌금미납자 형집행 업무의 실태와 문제점에 관한 설문조사	17
1. 형사과 직원 설문 조사	17
2. 지구대용 설문 분석	38
V. 개선방안	59
1. 형집행기관의 변경	59
2. 검찰의 책임 징수	60
3. 경찰의 최소 개입	61
4. 업무협조에 따른 인적, 물적 지원	62

5. 업무협조의 민주화	64
6. 체포 후 곧바로 노역장 유치	65
7. 벌금형 개선	65
8. 명확한 법적 근거 마련	67
VI. 결 론	69
참고문헌	72
설문지	74
[지구대설문지]	74
[형사과 설문지]	81

<표 차 례>

<표 1> 응답자의 성별	17
<표 2> 응답자의 연령	18
<표 3> 응답자의 지역	19
<표 4> 형집행 업무 경험 유무	19
<표 5> 형집행 횟수(1개월 기준)	20
<표 6> 형집행 업무 촉탁 형태	21
<표 7> 형집행 업무의 촉탁주체	22
<표 8> 형집행 업무 촉탁시 검찰의 태도	22
<표 9> 형집행 업무의 촉탁 빈도	23
<표 10> 형집행 촉탁에 대한 처리	24
<표 11> 지구대의 형집행 보고	24

<표 12> 형집행 업무 검찰의 보고 대상	25
<표 13> 형집행 보고서 검찰의 태도	25
<표 14> 형집행 업무가 경찰의 고유업무인가?	26
<표 15> 형집행을 고유업무라고 생각하지 아니하는 이유	27
<표 16> 업무비중	28
<표 17> 업무의 어려움	29
<표 18> 형집행으로 인한 업무지장 정도	30
<표 19> 형집행으로 인한 업무지장 이유	31
<표 20> 유치장 유치의 적합성	32
<표 21> 유치장 유치의 부적합 이유	33
<표 22> 호송출장소 유치의 적합성	34
<표 23> 호송출장소 유치의 부적합 이유	34
<표 24> 구금 후 조치	35
<표 25> 독촉의 효과	36
<표 26> 독촉이 비효과적인 이유	36
<표 27> 형집행업무의 담당기관은 어느 곳이 합당한가?	37
<표 28> 응답자의 성별	38
<표 29> 응답자의 연령	38
<표 30> 응답자의 지역	40
<표 31> 형집행 업무 경험 유무	40
<표 32> 한달 평균 형집행 횟수	41
<표 33> 형집행 업무 수행 방식	41
<표 34> 업무 비중	42
<표 35> 형집행 업무의 내용	43
<표 36> 벌금 납부 독촉에 걸리는 시간	44
<표 37> 구인에 걸리는 시간	44

<표 38> 업무의 어려움	45
<표 39> 독촉시 상대방의 대응	46
<표 40> 미납자의 불만 이유	46
<표 41> 구인시 태도	47
<표 42> 구인시의 반발이유	48
<표 43> 구인시의 반발태도	49
<표 44> 구인시의 어려움	49
<표 45> 형집행으로 인한 업무지장 정도	50
<표 46> 독촉의 효과	51
<표 47> 독촉 불효과의 이유	51
<표 48> 형집행 업무가 경찰의 고유업무인가?	52
<표 49> 고유업무가 아니라고 생각하는 이유	52
<표 50> 형집행 업무의 경찰 이미지에 대한 영향	53
<표 51> 형집행업무 담당기관	55

I. 서 론

1. 연구의 목적

한 국가의 국민들이 편안하게 살기 위해서는 범죄가 적게 발생하여야 한다. 범죄예방을 위해서는 사회의 자율적 통제체계(가족, 학교, 친구 등)가 우선 잘 작동되어야 한다. 뿐만 아니라 법에 의해 강제해야 할 부분도 있을 것이고, 그 일환으로 형벌이 부과된 자에 대해서는 엄정한 형집행이 이루어져야 한다. 벌금형도 마찬가지여서 신중하게 벌금형을 선고해야겠지만, 선고된 벌금형을 철저하게 집행하는 것은 여러모로 필요하다. 즉 벌금형을 선고받은 사람들 사이의 형평성을 유지하기 위해, 국가의 권위를 세우기 위해, 상대방의 특별예방이나 일반인에 대한 일반예방을 도모하기 위해서도 그러하다.

벌금형을 철저하게 집행하기 위해서는 막무가내식의 강제가 아닌 민주적이고 효율적인 징수방법을 동원하여야 한다. 즉 수형자의 자력조사, 소재파악, 독촉, 가능하고 효율적인 납부제도, 미납자에 대한 합당한 대응 등이 체계적으로 조사되거나 마련되어 있을 때 철저한 징수가 가능한 것이다. 또한 벌금형의 집행 주체가 누구인지가 명확하게 설정되어야 하고, 이 주체가 책임지고 벌금형을 징수하는 시스템이 갖추어져 있어야 한다. 현재 우리나라의 형집행권자는 검사이고 일정 기간 이상 벌금납부를 지체하는 자에 대해서는 노역장에 유치하는 방법을 취하고 있다.

본 보고서에서는 현재 벌금미납자에 대한 형집행 업무가 적법하고 적정하게 이루어지고 있는지를 살펴보고자 한다. 특히 집행의 주체에 초점을 맞추어 검사를 정점으로 하는 검찰에 의해 형집행이 이루어지고 있는지, 경찰에 업무촉탁을 하는 관행이 타당한 것인지, 업무협조에 의한 벌금징수가 효율적으로 이루어지고 있는지 등에 대해 살펴보고자 한다. 특히 경찰에 대한 업무협조 시스템이 민주적이고 효율적으로 이루어지고 있는지 아니면 일방적으로 떠넘기기식의 비효율적 시스템인지를 점검하려고 한다. 이 보고서를 통해 보다 효율적인 벌금형 징수와 더불어 민주적인 기관 상호간의 관계 정립을 꾀하고자 한다.

2. 연구의 방법

두 가지 연구방법을 취한다. 첫째 문헌연구로서 국내외 문헌을 통해 본 주제에 관련된 내용을 파악한다. 벌금형의 집행 주체, 검찰과 경찰의 관계, 벌금형 징수 및 노역장 유치에 관련된 내용을 살펴보고 각 주장의 타당성을 생각해 본다.

둘째, 설문조사를 해 본다. 벌금미납자 형집행 업무를 담당하는 경찰관리를 대상으로 형집행 업무의 실태와 효과 등을 질문하여 답을 얻고자 한다. 현장에서 업무를 직접 행하는 경찰관리가 이 업무의 내용, 효과, 문제점, 개선방안 등을 가장 체감하고 있을 것이기 때문이다. 설문조사의 대상은 형사과 직원과 지구대 일선 경찰관리이다. 형사과 직원은 검찰로부터 업무촉탁을 받고 이를 일선 지구대로 내려 보내는 중간관리 역할을 하고 있다. 따라서 이들로부터 검찰과의 관계, 일선 지구대로부터 올라오는 업무의 문제점, 유치장이나 호송출장소의 관리 문제 등을 들어 볼 수 있을 것이다. 지구대 경찰관리는 형집행 업무를 직접 담당하는 자로써 벌금미납자를 직접 만나 업무를 수행할 때의 어려움, 효과, 다른 업무에의 지장 정도, 업무에 대한 보람 등을 들어 볼 수 있을 것이다. 그리고 지구대 경찰관리에게는 작년(2004년) 한 해 동안 행했던 벌금미납자 형집행 업무 중 가장 어려웠던 한 경우를 예를 들어 달라고 주문할 것이다. 이를 통해 구체적으로 어떠한 경우 가장 애로를 느꼈는지를 직접 체감해 볼 수 있다. 그 외 의견개진란을 제공하여 벌금미납자 형집행 업무의 문제점과 개선방안에 관한 각자의 의견을 자유롭게 기술하게 할 것이다. 이를 통해 연구자가 미처 생각하지 못했던 사항들, 가장 문제가 되는 사항들, 공통적인 개선방안 등을 추출해 낼 수 있을 것이다.

II. 벌금형의 내용과 징수

1. 벌금의 내용과 장단점

1) 의 의

벌금형은 국가가 피고인에게 일정한 금액을 납부할 것을 명하는 형벌을 말한다.¹⁾ 벌금은 5만원 이상으로 한다. 다만 감경하는 경우에는 5만원 미만으로 할 수 있다. 벌금의 하한에는 제한이 있지만 상한에는 제한이 없다. 벌금은 원칙적으로 판결확정일로부터 30일내에 납입하여야 한다. 벌금을 선고할 때에는 동시에 그 금액을 완납할 때까지 노역장에 유치할 것을 명할 수 있다. 벌금을 납입하지 아니한 자는 1일 이상 3년 이하의 기간 노역장에 유치하여 작업에 복무하게 한다(형법 제69조).

벌금형은 일정 금액의 납입의무를 부담시키는데 그치고 그 금액을 강제집행하지는 않는다는 점에서 몰수나 민사상의 이행판결과 구분된다. 벌금을 납부하지 않을 경우 강제 집행하지 않고 노역장에 유치한다는 의미이다(형법 제69조). 결국 벌금형은 피고인에게 재산적 부담을 지우는데 궁극적 목적이 있는 것이 아니라 피고인에게 재산적 부담을 지움으로써 그의 일상생활이나 활동 및 자유에 제약을 가하고 이를 통해 응보, 일반예방, 특별예방의 목적을 달성하려는 데에 궁극적 목적이 있다. 현재 벌금형은 모든 형벌 중 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 전체범죄 사건에서 벌금형이 선고되는 사건은 90%에 가깝다.²⁾

2) 장 점

벌금형의 장점으로는 다음과 같은 점이 제시된다.

1) 오영근, 형법총론, 854면.

2) 오영근, 형법총론, 854면.

- ① 범죄인의 사회복귀가 용이하다는 점이다. 벌금형은 범죄인을 사회로부터 격리시켜 시설에 구금하지 않으므로 범죄인의 생활에 큰 변화를 초래하지 않는다. 범죄자가 맺어왔던 사회적, 경제적, 가정적 유대를 유지하면서 범죄에 대응하는 불이익을 부과할 수 있다는 점이 벌금형의 가장 큰 장점이다.³⁾
- ② 현대형 범죄에 대한 효율적 대응이 될 수 있다는 점이다. 현대형 범죄의 주된 동기는 이욕(利慾)에 있다. 벌금은 재산박탈이 그 본질이므로 현대형범죄의 동기를 억제할 수 있는 효율적 형벌이 될 수 있다. 특히 법인범죄, 즉 법인이 주체가 되어 범하는 범죄는 대부분 재산범죄이므로 법인범죄에는 벌금형만이 현재로서는 유일한 대응책이라 할 수 있다.⁴⁾
- ③ 범죄성 전염을 방지할 수 있다는 점이다. 벌금형은 신체를 구금하지 않기 때문에 그 자체로 인도적일 뿐 아니라 다른 범죄자와의 접촉을 피할 수 있기 때문에 범죄성을 전염받지 않을 수 있는 장점이 있다. 인간은 환경의 영향을 많이 받는 존재로서 주위에 어떠한 사람이 있는가에 따라 그의 생각과 행동이 달라질 수 있다. 따라서 다른 범죄자와 한 공간을 사용하지 않아도 된다는 점이 벌금형의 장점이라 할 수 있다.⁵⁾
- ④ 오관의 구제가 용이하다는 점이다. 사형이나 자유형의 경우에는 오관의 구제가 불가능하거나 어려운 반면, 벌금형은 사후에 금전적 보상으로 거의 완전하게 구제가 이루어 질 수 있다는 점에서 다른 형벌이 가질 수 없는 장점을 가지고 있다.⁶⁾
- ⑤ 형집행의 경제성 및 절차의 간편성을 들 수 있다. 자유형의 경우에는 집행에 필요한 인적, 물적 자원이 상당히 많이 든다. 이에 비해 벌금형의 경우에는 훨씬 적은 비용으로 집행할 수 있을 뿐 아니라 국고수입을 증대시킬 수 있다는 장점이 있다.⁷⁾

3) 신의기, 벌금형의 운용과 집행의 효율성, 한국형사정책연구원 보고서, 1994, 21-22면.

4) 박기석, “벌금형 개선방안”, 형사정책 제12권 제2호, 2000, 5-6면.

5) 독일의 경우 유죄판결을 받은 집단간에 형의 종류에 따라 재범률에 차이가 있음을 보여주는 연구가 있다. 벌금형을 선고받은 사람의 25%가 5년 이내에 재범을 하였으며, 집행유예자는 55.3%, 구금형을 받은 사람은 75.4%가 다시 유죄판결을 받았다는 연구결과가 있다(Hans-Jörg Albrecht, “The Fine in the German Penal System” in Research in Criminal Justice, 1982, 238면.

6) 신의기, 앞의 책, 26-27면.

7) 신의기, 앞의 책, 27-28면.

3) 단 점

벌금형의 단점으로는 다음과 같은 점이 지적되고 있다.

- ① 형벌감응력이 떨어진다는 단점이 있다. 벌금형은 재산의 납부로 범죄에 대한 대가를 모두 치르게 되므로 피고인에게 자유형에 비해 부담이 덜하다. 따라서 범죄의 사회적 해악을 되새길 수 있는 계기를 마련해 주는데 큰 효과를 보지 못할 수 있다는 것이다.
- ② 범죄자의 자기책임 원칙을 관철하지 못할 수 있다. 벌금액을 빌리거나 다른 사람이 대신 납부할 수 있기 때문에 범죄자 스스로 형벌의 부담을 지지 않을 수 있다는 것이다.
- ③ 재산에 따라 형벌의 부담을 느끼는 정도가 달라질 수 있다는 점이다. 동일한 벌금액에 대해 부자는 가난한 자에 비해 부담을 훨씬 덜 느낄 것이다. 반대로 가난한 사람은 경미한 액수에 대해서도 많은 부담을 느낄 것이다.⁸⁾
- ④ 가족 등 주위사람들에 대한 부담을 가중시킨다는 점이다. 형벌은 원칙적으로 범죄를 범한 자에 대한 불이익으로 끝나는 것이 가장 바람직스럽다. 그러나 벌금형은 일신전속성이 약하기 때문에 가족 등의 재산적 피해로 이어질 수 있고, 범죄인의 교화 개선도 가족이 담당해야 하는 면을 가지고 있다.⁹⁾

2. 벌금의 징수

벌금형은 징수에 의해 집행이 완료되는데 자유형의 집행과 마찬가지로 검사의 책임하에 집행된다.¹⁰⁾ 형벌의 집행은 국가의 주요 책무 중 하나이며 벌금형 징수사무는 검찰사무의 주요부분을 구성하고 있다. 벌금형의 집행은 자유형의 집행과 마찬가지로 형벌의 집행이기 때문에 사형과 자유형의 집행을 규정하기 위하여 검찰집행사무규칙을 두고

8) 신의기, 앞의 책, 1994, 30면.

9) 신의기, 앞의 책, 33면.

10) 신의기, 앞의 책, 62면.

있는 것과 마찬가지로 검찰징수사무규칙을 두어 그 사무를 규정하고 있다.

벌금형에 대한 재판이 확정되거나 집행사유가 발생하였을 때에는 납부명령, 소재수사 지휘, 관계기관에 대한 조회, 형집행정지 발부, 노역장유치 집행, 강제집행, 징수촉탁 등의 절차가 있다. 벌금형은 자유형과 달리 재산이 없는 자에 대해서는 벌금형의 본질인 재산 박탈이 불가능한 경우가 있다. 자유형의 경우에는 유죄확정된 자의 신병을 확보하면 비교적 단순하게 형집행을 할 수 있지만, 벌금형의 경우에는 유죄확정된 자의 소재파악, 납입독촉, 대체형으로서의 노역장유치 등의 복잡한 절차를 거쳐야 한다. 그만큼 벌금형을 집행하기 위해서는 많은 인력과 치밀한 조사 등이 필요함을 알 수 있다.

3. 노역장 유치

벌금형을 선고받은 자가 이를 기간 내에 납부하지 않으면 노역장에 유치한다(형법 제 69조 제1항, 제2항). 재산이 없거나 있어도 납부하지 않는 자에 대해 벌금형 대신 신체구금과 노역이라는 불이익을 가하는 것이다. 재산형이 자유형으로 변화 또는 환원되는 제도라 할 수 있다.¹¹⁾ 벌금형을 노역장 유치라는 자유형 혹은 신체형으로 변화시키게 되면, 벌금형의 장점 중의 하나라 할 수 있는 단기자유형의 폐해방지라는 의의는 사라지게 된다. 또한 유죄확정된 자의 신병을 확보하여야 하고, 벌금형을 부과 받았음에도 체포되어 구금되는데 대한 반발을 해소하여야 하는 노력이 필요하다. 결국 인력과 예산이 뒷받침되어야 하는 것이다.¹²⁾

4. 집행주체

형벌의 집행 주체는 검사이다(형사소송법 제460조). 이에 따라 벌금형도 검사의 명령

11) 신의기, 앞의 책, 91면.

12) 최병각, 노역유치제도에 관한 연구, 한국형사정책연구원 보고서, 1997, 107면 이하 참조.

에 의해 집행된다(형사소송법 제477조 제1항). 법문에 따르자면, 검사는 벌금형의 집행을 지휘하는 자이고, 구체적으로 누가 집행하는지는 밝히지 않고 있다.

그렇다면 검사의 지휘를 받는 주체 누군가가 벌금형을 징수하고 미납자에 대해서는 노역장에 유치시키는 업무를 담당하여야 한다. 검사의 지휘를 받아 벌금형을 징수하고 노역장에 유치시키는 업무를 담당할 수 있는 주체는 검사와 같은 조직에 있는 자가 제1순위가 될 것이다. 즉 검찰 조직 내의 직원이 벌금의 징수, 독촉, 노역장유치를 담당하는 것이 가장 타당할 것이다.

그러나 검찰조직내의 인력이 부족하여 벌금징수, 독촉, 노역장유치를 행하지 못할 상황이라면 두 가지 해결방안이 있을 것이다. 첫째는 형집행 업무의 전부 혹은 일부를 다른 기관으로 이양하는 방법과 둘째는 다른 기관의 업무협조를 받는 방법이다. 현재는 후자의 방법을 취하고 있는 것으로 보인다.

Ⅲ. 검찰과 경찰의 관계

1. 서 설

검찰과 경찰은 조직법상으로는 엄연히 분리된 개별 조직이다. 따라서 각 기관의 업무는 독립하여 행하고 필요한 부분이 있다면 협조와 연계를 하게 되고, 또 견제와 균형의 원리에 따라 견제와 감독을 하기도 한다. 다만 수사에 관해서만큼은 사법경찰관리는 검사의 지휘를 받아야 한다(형사소송법 제196조). 따라서 사법경찰관리는 검사의 감독, 지시, 조언을 듣고 따라야 한다. 그런데 이러한 지휘관계는 수사업무에 관해서만 적용된다.

그럼에도 불구하고 검찰의 경찰 지배는 꼭 수사업무에만 한정되는 것 같지 않다. 그 대표적인 것이 벌금미납자 형집행 업무이다. 형의 집행은 검사의 의무인데도 형집행 업무를 경찰에 지시하고 행하게 하는 것이다. 물론 기관간의 업무 협조란 있을 수 있고, 벌금미납자 형집행 업무도 검찰이 경찰에 업무협조를 할 수 있기는 하다. 그러나 현재의 벌금미납자 형집행 업무에 관한 검찰과 경찰의 관계는 자발적인 협조관계가 아니라고 보여 진다. 법무부의 규칙 수준의 한 조문을 근거로 하여 일방적으로 검찰이 경찰에 업무협조를 요구하고, 경찰은 마지못해 업무를 협조해 주는 것으로 보인다.

현재 검찰과 경찰이 가장 명확하게 법률적 근거를 두고 관련을 맺는 업무가 수사이다. 검사와 경찰의 관계는 이 수사에 관한 관계에서 비롯되어 여러 가지 내용을 갖는 것으로 이해된다. 따라서 이하에서는 수사에 관한 검사와 경찰의 관계를 논하고 이와 관련하여 벌금미납자 형집행 업무의 협조관계를 생각해 보고자 한다.

2. 수사에 있어서의 검찰과 경찰의 관계

1) 규정과 실무

가) 규 정

현재 우리나라의 수사에 있어서 검사와 사법경찰의 관계에 관한 법률의 규정은 다음과 같다. 먼저 형사소송법 제196조(사법경찰관리)는 경무관 이하 경위 이상의 사법경찰관은 검사의 지휘를 받아, 경사 이하의 사법경찰관은 검사 또는 사법경찰관의 지휘를 받아 수사하도록 규정하고 있다. 또 검찰청법 제7장 사법경찰관리의 지휘, 감독 장에서는 사법경찰관리의 검사명령에의 복종의무(제53조) 및 경정이하의 사법경찰관리가 직무집행에 관하여 부당한 행위를 한 경우 그 경찰관리의 임용권자에게 교체임용을 요구할 수 있는 권리(제54조)를 규정하고 있다. 이 규정들을 볼 때 우리나라의 검사와 사법경찰관은 수사에 있어서는 지휘·복종관계에 있다고 할 수 있다.

나) 실 무

이와 같은 이론에도 불구하고 현실의 경찰 수사는 그러하지 않다. 즉 사법경찰은 대부분의 사건(96-7%이상¹³⁾)을 검사의 구체적 지휘 없이 독자적인 판단 하에 처리하고 있다. 사법경찰과 검사가 접하는 경우는 체포, 구속, 압수·수색 영장을 사법경찰관이 검사에게 신청하는 경우이다.

그 외의 대부분의 수사절차에서는 경찰이 독자적 판단 하에 수사해 나가고 있다. 결국 검사가 수사를 시작한 사건(정치적 사건, 중요한 공안사건, 사회적 이슈가 된 사건 등)은 검사가 수사의 개시, 진행, 종료까지 독자적으로 진행하고, 경찰이 수사를 개시한 사건에 있어서는 영장을 신청하는 경우 외에는 대부분 경찰의 독자적 판단 하에 수사를 진행해 나가는 것이다.

13) 서보학, “수사권의 독점 또는 배분?”, 형사법연구 제12권, 1999, 399면; 이준걸, “경찰의 수사권 독립방안”, 전주대학교 사회과학논총, 2000, 233면.

2) 문제점

- ① 현재와 같은 검·경관계로 인해 나타나는 가장 근본적이고 큰 문제는 국민의 인권이 보장되지 못한다는 점이다. 검찰과 경찰이 지휘권과 명령복종의무라는 고리로 결합되어, 수사권이라는 권력이 한 기관에 독점되는 것과 다름없는 결과가 되었다. 통제되지 않은 권력은 남용될 수밖에 없는 것이고, 그만큼 국민의 인권은 침해되어 왔던 것이다.¹⁴⁾
- ② 현재는 검사가 많은 수사관을 두고 직접 수사를 담당하면서 또 수사지휘권까지 보유하고 있어 검찰의 권한이 비대한 상태이다. 검찰은 수사권, 수사지휘권, 공소제기·유지권, 형집행권 등 형사사법 전반에 걸쳐 막강한 권력을 유지해 왔다.¹⁵⁾ 한편 수사지휘권이라는 규정에 의해 검찰에 예속된 경찰도 스스로 실력과 청렴을 통해 이 예속을 탈피하여 책임수사체계를 갖추기보다 현실적인 이익에 안주해 왔던 것도 사실이다.¹⁶⁾
- ③ 검찰과 경찰이 유착하여 수사기관의 수사가 외부권력에 의해 통제받지 못하게 되자, 범죄단속에 철저하지 못하는 문제점이 발생하였다. 수사기관은 고소·고발 사건이나 언론에 의해 드러난 사건의 처리에 급급하고 피해자가 직접적으로 드러나지 않는 사건에 대해서는 수사의 손길을 미치지 못하거나 앓고 있다. 예컨대, 환경범죄, 경제범죄, 식품범죄, 수뢰범죄 등 사회적, 국가적 법익에 대한 수사는 제대로 이루어지지 않아 많은 범죄암수를 낳고 있다.
- ④ 수사지휘권이라는 규정을 매개로 검찰과 경찰의 상호견제가 이루어지지 않음에 따라 양 기관이 부정과 비리에 대해 상호간 철저하게 적발하고 건강한 문화를 세우지 못하였다.
- ⑤ 현재와 같이 검사에게 수사지휘권이 있으면서도 수사지휘를 전혀 하지 않고, 경찰

14) 검찰과 경찰의 인권침해 상황에 대한 구체적 자료로는 한국변호사협회, 인권보고서, 2003/09; 한국형사정책연구원, 범죄수사절차상 피의자의 인권침해 현황조사, 2003/06 등 참조.

15) 서보학, “수사권의 중립을 위한 수사권의 합리적 배분”, 헌법학연구 제8권 제4호, 178면.

16) 표창원, “경찰수사권 독립이 인권보장의 첩경”, 형사정책 제15권 제1호, 2003, 38면.

수사가 끝난 뒤 다시 동일한 정도의 검찰수사가 이루어짐으로써 이중의 인력과 예산이 낭비되고, 피의자 등은 이중의 불편을 겪고 있다.¹⁷⁾

3) 경찰의 책임수사 원리 확립 필요성

결국 법문에 따라 경찰수사의 적법성과 정당성을 담보하는 실질적인 실천을 하든지, 아니면 규정을 현실가능하고 합리적인 내용으로 고치는 것이 당연할 것이다. 현실적인 실천을 하려면 검사의 수를 대폭 증원하여 개별 경찰관서의 사건을 할당하여 지휘검사를 배정하고 수사의 개시와 진행의 중요대목마다 관여하여 조언, 협조, 지도, 감시를 하여야 할 것이다. 이는 현실적으로 어려울 뿐 아니라 검사와 사법경찰관리가 하나의 기관으로 재편되는 것이므로 견제와 균형의 원리에 맞지 않는다. 따라서 후술하는 바와 같이 수사는 경찰의 독자적 판단에 맡기되 그에 따른 분명한 책임을 묻는 방향으로 나가는 것이 보다 타당하다고 생각된다.

위와 같은 문제점을 해결하는 방법으로는 상반되는 두가지 방향이 있다. 첫째는 규정에 맞추어 검사의 사법경찰관리에 대한 지휘를 강화하는 방안이다. 이 방안을 실천한다면 검사의 수를 대폭 증원한다는 가정하에 각 경찰관서의 범죄사건을 분배하여 지휘담당 검사를 배정하여야 한다. 사법경찰관리는 수사의 개시, 수사의 방향, 수사의 방법, 수사처분의 선택 등을 중요한 대목마다 보고하고, 검사는 수시로 인권침해가 없는지, 수사의 미진함은 없는지 등을 구체적으로 감시, 감독하게 된다.

그러나 이러한 방향은 많은 문제점을 야기할 것이다. 첫째, 현재와 같이 검사는 수사권을 가지고 수사를 하면서도 사법경찰관리의 수사를 전면적이고 구체적으로 지휘하게 되면, 수사권은 거의 검사에게 집중되는 결과가 되어 권력의 집중화 비대화에 따른 문제점이 노출될 것이다. 둘째, 검사와 경찰의 범죄행위에 대해 수사할 주체가 사라지게 된다. 검사와 사법경찰관리가 실질적으로 같은 조직으로 합체되어, 검찰이나 경찰 조직원의 범죄에 대해 수사하지 않거나 소극적으로 수사하게 될 것이다. 셋째, 권력의 집중으로 인해 수사를 받는 피의자는 물론 수사관련 행위의 상대방인 국민들의 인권보장은 약

17) 이영란, “한국의 수사권체제”, 형사정책 제7호, 1995, 196면.

화될 것이다. 견제, 감시받지 않는 권력은 방만해지고 남용될 수밖에 없을 것이다. 넷째, 범죄의 암수는 증가하고 수사대상 범죄행위의 불평등한 처리가 나타날 수 있다. 수사대상 범죄의 선택에 대한 통제기관이 존재하지 않아 자의적이고 불공정한 수사개시가 행해질 것이기 때문이다. 마지막으로 현실적으로 검사의 수를 대폭 늘이거나 개개의 경찰 수사를 지휘·감독하는 것이 극히 어려울 것이다.¹⁸⁾

결국 사법경찰관의 위법행위는 부분적으로 줄어들지 몰라도 권력의 집중화에 따라 더 큰 문제가 발생할 것이다. 따라서 현재보다는 보다 분권화되어야 한다는 전제하에서 합리적이고 효율적인 견제와 균형이 이루어져야 할 것이다.

따라서 다음과 같은 둘째 방안이 보다 합리적일 것으로 본다. 현재의 현실을 수용하되, 경찰의 위법수사나 부당수사를 보다 철저하게 통제하여 책임수사를 가능케 하는 방안이다. 즉 경찰의 수사를 경찰 독자적 판단하에 하도록 인정하되, 사후적으로 검사에 의한 통제를 철저히 받게 함으로써 책임소재를 분명히 하면서 자발적이고 소신 있는 수사를 가능케 하는 방법이다.

3. 형집행에 있어서의 검사와 경찰의 관계

1) 서 설

위에서 논한 검사와 경찰의 지휘 복종 관계는 수사상의 관계일 뿐이다. 형사소송법 제196조는 수사에 관한 검사와 사법경찰관리의 관계를 규정하고 있는 것이다. 수사 외의 교통, 정보, 범죄예방, 형집행 등에 있어서는 검사와 경찰은 독립된 기관 사이의 대등한 관계이다.

선고된 형의 집행은 원칙적으로 검사의 지휘 하에 검찰소속의 공무원이 행하여야 한다. 자유형의 경우 검사의 지휘하에 법무부 소속 교도관이 집행한다. 벌금형의 경우에도

18) 서보학, “수사권의 독점 또는 배분?”, 405면. 최근들어 공판검사의 수가 부족하여 공판진행에 차질이 있다는 보고가 있다(법률신문 2003 10 23, 1면). 검사의 주임무인 공소제기, 공소유지의 검사수가 부족하여 업무차질을 빚는 상황인데도 수사권과 수사지휘권을 고집하는 것은 아이러니가 아닐 수 없다.

형벌임에 틀림없으므로 검사의 지휘하에 동일기관의 구성원에 의해 집행되는 것이 합당하다. 경찰은 검사와 소속을 달리하는 공무원이며, 경찰이 검사의 하급자도 아니다. 따라서 벌금형의 집행도 검사가 행함이 원칙이다. 다만 검찰사무징수규칙 제43조에 검사의 사법경찰관리에 대한 벌금의 집행을 촉탁할 수 있도록 규정되어 있다.

검찰사무징수규칙 제43조(사법경찰관리에 대한 징수금집행의 촉탁) 검사는 사법경찰관리에게 별지 제45호 서식에 의한 징수금납부(독촉)촉탁서 및 별지 제46호 서식에 의한 자력조사촉탁서에 의하여 징수금의 집행에 관하여 촉탁할 수 있다.

이하에서는 이 규정의 문제점을 살펴본다.

2) 규정의 문제점

가) 규정형식의 문제점

규정형식의 문제점으로는 첫째, 과연 기관간의 협조 사항을 어느 한 기관의 규칙으로 정할 수 있는가의 문제이다. 둘째, 법률이 아닌 규칙의 단위로 정하는 것이 합당한지에 대한 문제이다.

첫째, 기관간의 협조 사항이라면 양 기관이 그 성립이나 효력에 참여하고 구속될 수 있는 법령에 규정하는 것이 타당하다. 그런데 벌금형 집행 촉탁 규정을 한 기관의 규칙으로 정하고 있다는 것은 합당하지 않다. 더욱이 요청하는 기관의 규칙으로 정하고 있는 것은 비상식적 혹은 비효율적이라 할 수 있다. 요청하는 기관이 일방적으로 정하고 이에 근거하여 다른 기관의 협조를 구하는 것은 사리에도 합당치 않을 뿐 아니라 효력의 문제도 발생할 수 있다. 기관간의 촉탁과 협조라는 것은 두 기관이 상호 자유로운 판단하에 합의되어야 할 사안이기 때문이다. 현재와 같이 법무부의 규칙으로 일방적으로 정한 상태에서는 경찰이 검찰의 업무요청을 거부해도 강행하기 어렵다 할 것이다.

형식적으로 이 규정을 근거로 요청할 수 있다 하더라도 효율적이고 자발적인 협조를 기대하기 어려울 것이다. 왜냐하면 상호간의 협약이나 합의하에 규정을 마련한 것이 아

니기 때문에 자발적이고 원활한 협조가 상대적으로 어려울 수 있다. 현실적으로도 경찰이 벌금미납자 형집행 업무를 자발적이고 보람을 가지고 행하지 않고 있음을 설문에서 확인할 수 있다.

둘째, 형집행 업무에 관한 기관간의 협조를 규정한 내용은 국회의 의결을 필요로 하는 법률에 의하는 것이 합당하다. 형벌의 규정이나 선고만이 중요한 것이 아니고 그 집행이 원활하게 이루어지는 것이 현실적으로는 더 중요하다. 검찰과 경찰이 소속을 달리 하는 독립된 기관으로서 그 업무협조가 필요하다고 판단되면, 입법부가 업무의 성격이나 양 기관의 상황을 거시적으로 파악하여 법률에 그 내용을 담는 것이 합당하다. 법률에 의하여 독립된 양 기관의 업무협조를 규정할 때 보다 강하고 효율적으로 업무협조를 이루어나갈 수 있을 것이다.

나) 규정 내용의 문제점

검찰징수사무규칙 제43조의 내용을 살펴볼 때 해결해야 할 문제가 다수 있는 것으로 보인다. 첫째, 검사가 경찰에 업무협조를 요청할 수 있는 범위가 어디까지인지, 둘째, 검사의 업무요청 시 경찰이 반드시 이에 응하여야 하는지, 셋째, 촉탁한 검사와 촉탁받은 사법경찰관리가 어떠한 관계에 있는지, 넷째, 촉탁받는 경찰을 사법경찰관리로 한정할 이유가 무엇인지 등이다.

첫째, 검사가 경찰에 업무협조를 요청할 수 있는 범위가 어디까지인지가 명백하지 않다. 벌금납부에 관한 모든 업무를 촉탁할 수 있는 것인지, 아니면 벌금납부의무자의 자력조사와 독촉만을 할 수 있는 것인지 불분명하다. 규정이 이를 명확하게 규정하지 않고 ‘징수금납부(독촉)촉탁서 및 자력조사촉탁서에 의하여 징수금의 집행에 관하여 촉탁할 수 있다’고만 규정하고 있기 때문이다. 독촉촉탁서 및 자력조사촉탁서에 의한 징수금 집행이라고 한정하여 해석할 수도 있고, 독촉촉탁서 및 자력조사촉탁서는 예시일 뿐이고 징수금 집행의 전반적인 업무를 촉탁할 수도 있는 것으로 해석할 수도 있기 때문이다.

생각건대 형집행 업무는 검찰의 직무로써 검사의 지휘하에 검찰직원이 행함이 원칙이다. 따라서 예외는 엄격하게 해석하여야 하는 원칙에 따라 업무촉탁의 범위는 한정적으로 해석하는 것이 옳을 것이다. 그렇다면 모든 벌금형 징수 업무가 아닌 규정에 따른

독촉과 자력조사 업무만을 촉탁할 수 있다고 할 것이다.

둘째, 검사의 업무요청 시 경찰이 이에 반드시 응해야 하는지의 문제이다. 법률 형식상의 문제는 전술한 바와 같거니와, 법무부가 정한 규칙에 경찰이 반드시 따라야 하는 것은 아닐 것이다. 내용상으로도 ‘검사는 촉탁할 수 있다’고 규정하고 있다. 검사의 촉탁 결정도 재량이고, 경찰의 이에 대한 협조 또한 재량이라고 보아야 할 것이다. 물론 공무수행 여부는 국민의 복리를 위해 최대한 기속행위로 해석되어야 함이 마땅하다. 그러나 공무의 효율적 운용이 되기 위해서는 그 업무수행의 형태나 구조가 합리적이고 민주적이어야 한다. 현재의 벌금징수 촉탁 업무와 같이 일방적인 협조 요청 형태로는 자발적이고 효율적인 공무수행이 어렵다 할 것이다. 따라서 경찰도 국가와 국민의 안정과 복리를 생각하여 최대한 기관간의 협조를 해야 하겠지만, 업무효율이나 민주적 업무협조 체계를 생각함이 없이 일방적으로 촉탁하거나 명령하는 행태에 대해서는 발전적 대안을 모색하는 차원 내에서 시정을 요구하는 것이 옳다고 생각된다.

셋째, 전술한 바와 같이 수사에 있어서는 사법경찰관리는 검사의 지휘를 받아야 하는 지위에 있다. 그러나 형집행에 있어서 검사와 사법경찰관리는 법률상 어떠한 관계도 설정되어 있지 아니한 독립기관이다. 따라서 벌금징수를 촉탁할 때의 관계는 업무협조를 구하는 독립된 협조관계라고 할 것이다.

넷째, 검사의 벌금징수 촉탁은 사법경찰관리에 할 수 있도록 규정하고 있다. 주지하다시피 사법경찰관리는 수사에 임하는 경찰관리이다. 형집행은 수사가 아니다. 따라서 형집행 업무의 촉탁을 사법경찰관리에 할도록 하는 것은 규정 형식상으로는 내용상으로 정확하게 부합하는 것은 아니다. 물론 형집행도 형사사법 전체 중의 하나이고, 사법경찰관리의 개념을 형사사법 절차의 수행자라고 광의로 해석할 수도 있을 것이다. 그리고 경찰관리의 종류 중에서는 사법경찰관리가 형집행 업무에 동원될 수 있는 가장 유사한 경찰직일 것이다. 그러나 수사상 지휘, 복종 관계에 있는 사법경찰관리를 검사는 다른 업무에도 동원하여 지시할 수 있다는 오해를 불러 일으킬 수 있다. 즉 사법경찰관리라고 명명되는 경찰관은 검사의 부하직원처럼 오해될 수 있다는 것이다. 따라서 사법경찰관리라고 규정할 것이 아니라 경찰관서에 협조요청을 하고, 그 촉탁업무를 어느 경찰직의 경찰이 수행할 것인지는 경찰 내부에서 결정하도록 하는 것이 보다 타당할 것이다. 현실적으로도 형집행 업무는 지구대의 행정경찰이 담당하고 있다.

3) 실 무

현재 벌금미납자 형집행 업무상의 검찰과 경찰의 관계를 간단하게 묘사하면 다음과 같다. 법원에서 벌금형 선고가 이루어지고 나서 검찰의 벌금납부 통지 이후 일정기간 동안 벌금을 납부하지 않은 자에 대해서는 노역장 유치 결정을 한다. 검찰은 노역장 유치를 직접 행하지 않고 경찰에 그 업무를 촉탁한다. 이 촉탁을 받은 경찰서 형사과 직원은 그 업무를 당사자의 주소지에 있는 지구대에 내려 보내고 지구대 경찰관리는 당해인의 주소지를 찾아가 벌금납부를 독촉하거나 구인하여 검찰에 인계한다. 소재가 불분명한 자는 소재파악을 한 후 추적하여 역시 벌금납부 독촉이나 구인한다.

벌금미납자의 주소지에 찾아간 경찰이 당사자를 만나면 벌금 미납 사실과 이유 등을 묻고 납부의사를 묻는다. 이에 대해 지체 없이 혹은 단시간 내에 내겠다고 답하면 납부 독촉으로 업무를 일단 끝낸다. 납부를 몇 차례 미루거나 납부의사가 없는 자에 대해서는 구인하게 된다. 벌금미납자를 체포하여 야간에는 경찰서 유치장에, 주간에는 호송출장소에 대기시켜 놓았다가 하루에 일괄하여 검찰에 인계하여 노역장에 유치시키는 방법을 취하고 있다. 보통 이 과정에서 순순히 체포에 응하는 자가 있는가 하면, 심하게 반발하는 자도 있다. 소재파악이 제대로 되지 않은 자에 대해서는 소재파악을 시도하여 위의 절차를 밟는다.

IV. 벌금미납자 형집행 업무의 실태와 문제점에 관한 설문조사

1. 형사과 직원 설문 조사

1) 서 설

검찰로부터 벌금미납자 형집행 업무의 촉탁을 받아 이를 정리하여 다시 지구대 일선 경찰관리에게 하달하는 업무를 맡고 있는 곳이 경찰서 형사과이다. 형사과의 형집행 업무 담당자에 대한 질문과 이에 대한 응답을 통해 현재의 벌금미납자 형집행 업무의 실태와 문제점을 상당히 파악해 볼 수 있을 것이다.

본 설문은 서울, 경기 지역의 경찰서 49군데의 49명의 형사과 직원을 대상으로 질문하고 응답을 받았다. 그 중 성비는 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 남자가 34명 여자는 14명이었다. 연령 분포는 <표 2>에서 보는 바와 같이 30대가 주종을 이루고 다음이 40대이다. 20대와 50대도 일부 포함되어 있다. 지역은 <표 3>에서 보는 바와 같이 서울 25군데, 경기 18군데, 인천 6군데이다.

<표 1> 응답자의 성별

내 용	인 원 (%)
남자	35 (71.4)
여자	14 (28.6)
계	49 (100)

다음의 지구대 일선 경찰관리에 비해 여성의 비율이 높음을 알 수 있다. 이는 내근직에 여성의 비율이 높은 것과 일맥상통할 것이다. 검찰직원이 여성 경찰이기 때문에 보다 명령조 혹은 고압적인 자세를 취하지 않을까 염려되기도 한다.

<표 2> 응답자의 연령

출생년도	인 원 (%)
52	1(2.0)
54	2(4.1)
56	1(2.0)
57	1(2.0)
61	1(2.0)
63	1(2.0)
64	2(4.1)
65	2(4.1)
67	2(4.1)
68	1(2.0)
69	2(4.1)
70	3(6.1)
71	6(12.2)
72	1(2.0)
73	5(10.2)
74	5(10.2)
75	3(6.1)
76	5(10.2)
77	2(4.1)
78	2(4.1)
79	1(2.0)
계	49(100)

연령대는 30대가 주종을 이루고 있다. 이는 실무의 일선에서 일할 연령대가 역시 벌금미납자 형집행 업무도 담당하여 수행하고 있음을 알 수 있다. 이는 달리 생각하면 경찰의 고유업무를 충실하게 수행해야 할 연령대의 실무진이 벌금미납자 형집행 업무에 적지 않은 시간을 할애하고 있다는 것을 의미하기도 한다.

<표 3> 응답자의 지역

내 용	인 원 (%)
서울	25(51.0)
경기	18(36.7)
인천	6(12.2)
계	49(100)

벌금미납자 형집행 업무는 전국 어디서나 그 성격이 거의 유사하여 한 지역만을 표본으로 하여 설문조사를 하여도 무방하다는 연구진의 결정에 따라, 가장 경찰서가 밀집해 있는 서울, 경기 지역의 경찰서를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 그리하여 서울 25군데, 경기 18군데, 인천 6군데에 설문지를 배부하여 응답을 얻었다.

<표 4> 형집행 업무 경험 유무

내 용	인 원 (%)
있다	49(100)
없다	0(0)
계	49(100)

설문에 응한 모든 형사과 직원이 벌금미납자 형집행 업무를 담당할 경험이 있다고 답했다. 이는 모든 경찰서의 형사과에서는 예외 없이 벌금미납자 형집행 업무를 담당하고 있다는 의미이다. 결국 관할 검찰청의 벌금 미납부자에 대한 벌금징수 업무를 예외 없이 경찰에 업무촉탁을 하고 있다는 것을 알 수 있다.

2) 형집행 횟수(1개월 기준)

<표 5> 형집행 횟수(1개월 기준)

횟 수	인 원 (%)
20	2(4.1)
30	1(2.0)
55	1(2.0)
70	2(4.1)
80	1(2.0)
99	1(2.0)
100	1(2.0)
120	2(4.1)
160	1(2.0)
180	1(2.0)
200	5(10.2)
250	2(4.1)
278	1(2.0)
290	1(2.0)
294	1(2.0)
300	8(16.3)
335	1(2.0)
350	1(2.0)
370	1(2.0)
400	2(4.1)
443	1(2.0)
466	1(2.0)
500	5(10.2)
600	2(4.1)
739	1(2.0)
1000	2(4.1)
1500	1(2.0)
계	49(100)

각 경찰서마다 벌금미납자 형집행 업무의 수행 횟수가 다르다. 이는 경찰서의 규모, 즉 관할 지역의 인구수에 따라 다를 것이기 때문이다. 대체로 300-500건 정도가 평균 횟수인 것으로 보인다. 규모가 작은 경찰서의 경우 몇십건도 있지만 100-200건 정도를 수행하는 한편, 규모가 매우 큰 경찰서의 경우 1000건이 넘는 경우도 있다. 또한 500-1000건 정도를 수행하는 경찰서도 적지 않다. 가장 많은 경우는 300-500건으로 1년으로 환산하면 4000-6000건 정도의 형집행 업무를 수행하는 것을 알 수 있다. 이를 하루로 환산하면 하루에 3-5건 정도의 벌금미납자 형집행 업무 촉탁이 온다는 것을 알 수 있다. 벌금미납자 형집행 업무가 경찰의 주된 업무가 아닌 부수적인 업무라는 점을 생각한다면 결코 적지 않은 업무부담이라 할 것이다.

3) 형집행 업무 촉탁

검찰이 형집행 업무를 촉탁할 때의 형태를 알기 위해 어떠한 형태로 누가 주로 촉탁하는지를 물었다. 또한 촉탁할 때의 검찰의 태도도 함께 물었다.

<표 6> 형집행 업무 촉탁 형태

형 태	인 원 (%)
정식문서	23(63.9)
팩스	1(2.0)
전화	3(6.1)
직접 대면하여 구두로	0(0)
기타	9(18.4)
계	49(100)

검찰이 벌금미납자 형집행 업무를 경찰에 요구하는 형태는 정식문서로 하는 경우가 많았다. 이는 다른 기관간의 업무 협조 형태로는 당연한 것이라 할 수 있다. 그러나 이는 또한 벌금미납자 형집행 업무를 경찰이 담당해야 한다는 것으로 상례화되고 당연한 것으로 굳어진 측면을 보여준 것이기도 하다.

<표 7> 형집행 업무의 촉탁주체

형 태	인 원 (%)
검사	2(4.9)
검찰사무관	27(65.9)
검찰 여직원	11(26.8)
기타	1(2.4)
계	41(100)

누가 주로 형집행 업무를 촉탁하는가에 대한 질문에 대해 주로 검찰사무관이 하는 것으로 답했다. 다음으로 문서나 우편으로 내려오기 때문에 직접 검찰 직원이 드러나지 않는 기타 의견도 많았다. 검사가 직접 하는 경우는 극히 드물다는 것을 알 수 있다.

<표 8> 형집행 업무 촉탁시 검찰의 태도

태 도	인 원 (%)
협조를 요한다는 부탁조로	1(2.2)
단순한 업무협조 태도로	6(13.0)
당연한 업무수행으로 지시하는 태도로	36(78.3)
고압적인 자세에서 명령조로	2(4.3)
기타	1(2.2)
계	46(100)

형집행 업무를 경찰에 요청하는 태도에 대해 80%에 이르는 응답자가 당연한 업무수행 지시의 형태라고 답했다. 즉 검찰의 업무를 경찰이 담당해 줄 것을 부탁하는 형태가 아니라 상하관계에서 업무를 지시하는 형태로 이루어지고 있다는 것이다.

이는 검찰이 단순히 수사 업무에 관해서만 경찰을 지휘하는 것이 아니라 검찰이라는 기관이나 조직이 경찰이라는 기관이나 조직을 지배하고 있기 때문에 나타나는 현상이라 할 수 있다.

설문조사의 의견개진 란에서 이 문제를 지적하는 응답자가 많았다. 마치 상급기관이 하급기관의 직원에게 명령하는 듯한 태도로 대하는 데 대한 불만이 많았다. 고압적이고 명령조의 업무촉탁, 순조롭게 형집행 업무가 진행되지 않는 경우 질책성의 언사에 대해 불만을 갖는 경우가 많았다. 한 의견을 그대로 옮겨 보면 “검찰은 벌금미납자의 소재 파악이나 노역장 유치를 경찰이 당연히 해야 한다는 인식을 가지고 있는 것 같다. 사무계장들은 고압적인 태도로 반말 비슷하게 하는 경우가 있어 불쾌하다”고 한다.

또 다른 의견은 어렵게 구인하여 검찰에 인계하면 고맙다고 하기는커녕 귀찮다는 듯이 행동할 때는 오히려 치민다는 의견도 있었다.

<표 9> 형집행 업무의 촉탁 빈도

기 간	인 원 (%)
하루에도 여러번 오는 경우가 있다	19(39.6)
하루 단위로 온다	9(18.8)
3~4일 단위로 온다	11(22.9)
일주일 단위로 온다	1(2.4)
보름 단위로 온다	41(100)
한달 단위로 온다	2(4.2)
기타	2(4.2)
계	48(100)

검찰이 형집행을 경찰에 요청해 오는 주기는 일정하게 정해져 있지 않음을 알 수 있다. 3-4일이든 일주일이든 벌금미납자 명단을 모아서 정리하여 보내는 것이 아니라 발생하는 대로 그대로 경찰로 보내는 형태임을 알 수 있다. 이는 결국 벌금징수라는 힘들고 귀찮은 작업을 경찰에 그대로 떠넘기는 상황임을 알 수 있다.

벌금징수 업무가 형집행기관인 검찰의 고유업무라는 점을 인식한다면, 대부분의 징수 업무를 수행한 후 기동력이 필요한 최후의 경우에만 경찰에 협조를 요청하는 태도가 필요하다 할 것이다.

4) 업무처리 형태

형사과에서 형집행 업무를 촉탁받았을 경우 업무처리 형태를 물었다. 지구대에 내려 보내고 보고 받는 형태, 검찰에 다시 보고하는 형태 및 검찰의 태도 등을 질문하였다.

<표 10> 형집행 촉탁에 대한 처리

내 용	인 원 (%)
오는 대로 해당 지구대에 보낸다	14(28.6)
하루 단위로 모아서 지구대로 보낸다	16(32.7)
3~4일 단위로 모아서 해당지구대로 보낸다	12(24.5)
일주일 단위로 모아서 해당지구대로 보낸다	7(14.3)
보름 단위로 모아서 해당 지구대로 보낸다	0(0)
한달 단위로 모아서 해당 지구대로 보낸다	0(0)
계	49(100)

형사과에서 형집행업무를 처리하는 형태는 모든 경찰관서가 일률적이지 않음을 알 수 있다. 오는 대로 바로 지구대로 보내는 유형, 하루 단위 혹은 3-4일 단위로 모아서 지구대로 보내는 유형 등이 있다. 검찰의 업무요구가 불규칙하게 수시로 내려오므로 이를 처리하는 경찰서의 형사과도 어떻게 대응해야 할지 모르는 상황으로 이해된다. 이러한 업무태도는 지구대의 업무 수행에 큰 부담으로 작용할 수 있다. 즉 계획하에 순찰, 대민 봉사, 출동준비 등을 대비하고 있을 지구대 경찰관들이 수시로 떨어지는 형집행 명령으로 인해 업무의 집중력을 갖기 어렵다는 것이다.

<표 11> 지구대의 형집행 보고

형 태	인 원 (%)
하루에도 수시로 올라온다	14(28.6)
하루 단위로 모아서 올라온다	16(32.7)
각 지구대에서 3~4일 단위로 모아서 올라온다	23(46.9)
각 지구대에서 일주일 단위로 모아서 올라온다	9(18.4)
각 지구대에서 보름 단위로 모아서 올라온다	1(2.0)
각 지구대에서 한달 단위로 모아서 올라온다	0(0)
계	49(100)

지구대의 벌금미납자 형집행 업무처리 형태는 명령이 하달되는 대로 처리하여 보고하는 형식임을 알 수 있다. 이를 보면 지구대는 형집행 업무가 언제 하달될지도 모르는 상황에서, 일단 하달되면 그 업무에 매달릴 수밖에 없는 상황이라고 할 수 있다.

<표 12> 형집행 업무 검찰의 보고 대상

대 상	인 원 (%)
검사	7(14.3)
검찰수사관	16(32.7)
여직원	2(4.1)
기타	24(49.0)
계	49(100)

경찰서 형사과에서 검찰에 보고하는 대상은 일정한 대상 없이 문서로 송부하는 경우가 가장 많지만, 단일 구성원으로서 검찰수사관에게 가장 많이 보고하는 것을 알 수 있다. 검사에게 보고하는 경우는 10여%에 지나지 않고 여직원에게 보고하는 경우도 있다는 것을 알 수 있다. 이는 형집행 업무가 경찰의 고유업무 혹은 정상적인 업무가 아니다 보니 처리하는 지침이 명확하지 않다는 것을 알 수 있다.

<표 13> 형집행 보고시 검찰의 태도

태 도	인 원 (%)
업무협조에 고마워하면서 친절히 응대한다	0(0)
단순 업무협조 태도로 응한다	34(72.3)
고압적인 자세로 대한다	7(14.9)
원활하지 못한 벌금납부에 대해 질책한다	1(2.1)
기타	5(10.2)
계	47(100)

검찰의 고유업무인 벌금미납자 형집행 업무를 검찰이 통보받는 태도에 있어서 당연한 업무협조로 사무적으로 대한다는 응답이 가장 많았다(72.3%). 고압적인 자세로 대한다는 응답도 15%에 이르는 것으로 나타났다. 기타 의견으로 처리결과가 미흡하다며 반력하는 경우가 있다는 의견도 있었다.

이는 검찰이 자신의 고유업무를 부탁하는 입장에 있으면서도 부탁의 표현이나 태도를 보이지 않고 있다는 점을 알 수 있다. 업무 협조에 있어서도 협조의 성격상, 부탁, 권고, 협력, 명령 등 여러 가지가 있을 수 있다. 각각의 성격에 맞는 합당한 태도를 서로 보일 때 업무의 원활함이 이루어질 수 있는 것이다. 현재와 같이 검찰이 경찰을 지배하는 듯한 태도를 보인다면 원활한 업무 협조는 이루어지지 않을 것이다.

5) 형집행 업무의 성격

형집행 업무가 경찰의 고유한 업무인가를 묻고 아니라면 그 이유가 무엇인지를 물었다. 이는 경찰관이 형집행 업무 촉탁에 대해 그 성격을 어느 정도 아는지와 어느 정도 수용하고 업무를 행하는지를 알기 위해서였다.

<표 14> 형집행 업무가 경찰의 고유업무인가?

내 용	인 원 (%)
전혀 그렇지 아니하다	42(85.7)
별로 그렇지 아니하다	5(10.2)
그저그렇다	2(4.1)
상당히 그렇다	0(0)
매우 그렇다	0(0)
계	49(100)

벌금미납자 형집행 업무가 경찰의 고유 업무라고 생각하는가에 대한 질문에 대해 압도적인 다수가 아니라고 답했다. 특히 ‘전혀 그렇지 않다’라고 강하게 답한 비율이

85.7%에 이르고 있다.

설문조사의 의견개진란에 이 문제를 거론한 경우가 있었다. 벌금미납자 형집행 업무가 경찰의 본래의 업무가 아니라는 사실을 형사과 직원은 물론 지구대의 경찰들도 잘 알고 있어 업무수행에 소극적이 된다는 것이다. 이는 곧 벌금징수의 비효율성으로 이어져 경찰의 업무가중, 벌금징수의 비효율성, 경찰에 대한 이미지 손상 등만을 낳는 비효율적인 업무시스템이라는 것이다.

<표 15> 형집행을 고유업무라고 생각하지 아니하는 이유

내 용	인 원 (%)
벌금납부는 유죄판결의 집행이므로 검찰의 고유업무이기 때문에	38(82.6)
벌금납부는 유죄판결의 집행이므로 교도관의 고유업무이기 때문에	1(2.2)
벌금납부는 수사의 일종이지만 경찰이 담당할 부분이 아니라서	7(15.2)
기타	0(0)
계	46(100)

벌금미납자 형집행 업무가 경찰의 업무가 아닌 이유에 대해 82.6%에 이르는 압도적 다수가 벌금미납자 형집행 업무는 검찰의 고유 업무라고 보고 있었다.

설문조사 의견개진란에서도 이 문제에 관한 의견이 상당히 많았는데 그 주된 내용은 벌금징수 업무는 검찰의 고유업무이니만큼 검찰의 징수계에서 담당하여 처리하는 것이 옳다는 내용이었다. 이를 위해 검찰 징수계의 직원을 증원시켜야 한다는 의견도 있었다. 또 다른 응답자는 검찰에 벌금미납자만을 추적 징수하는 전담부서를 운영하는 것이 좋겠다는 의견도 있었다. 또 한 의견은 검찰의 업무인 벌금미납자 형집행 업무를 부탁하는데도 당연한 업무지시인 것처럼 고압적인 자세로 행하는데 이는 결국 수사권 독립이 되어 있지 아니한데서 기인한다고 주장하였다. 즉 수사상 경찰이 검사의 지휘를 받다보니 그 외의 업무에 있어서도 검사가 경찰을 자신의 부하인 것처럼 다루게 된다는 것이다. 이 의견을 제시한 응답자는 이 문제의 근원적인 해결책은 수사권 독립이라는 것이다. 또 다른 응답자도 이와 같은 맥락에서 검사의 권한이 수사권 이외에 행정적인 업무 전반에 걸쳐 남용되고 있다고 지적하고 현재 검찰청에 형집행 업무 담당직원 1-2명만을 두고

각 경찰서에 소재수사담당업무자를 두고 운영하는 것은 매우 불합리 하다고 지적하였다.

6) 형집행 업무의 업무량

벌금미납자 형집행 업무가 다른 경찰관의 업무와 비교해 볼 때 어느 정도 비중을 차지하는지, 업무의 난이도는 어느 정도인지, 형집행 업무로 인해 다른 업무에 지장은 어느 정도 주는지 등을 질문하였다.

<표 16> 업무비중

내 용	평균값 (%)
범죄단속 계획 수립	12.59
수사첩보 관리	10.41
강력범죄, 도난범죄, 폭력범죄 수사	18.06
마약범죄 수사	4.90
수사감식	4.86
벌금미납자 형집행	19.84
기타	17.00

벌금미납자 형집행 업무가 전체 업무 중 어느 정도의 비중을 차지하는가에 대한 질문을 주었다. 이에 대해 벌금미납자 형집행 업무(19.84%), 강력범죄 등의 수사(18.06%), 범죄단속 계획 수립(12.59%) 등의 순이었다. 이는 응답한 사람이 벌금미납자 형집행 업무를 담당하고 있는 직원이기 때문일 것으로 이해된다. 어쨌든 경찰의 고유 업무가 아닌 벌금미납자 형집행 업무를 가장 높은 비중의 업무로 수행하고 있다는 것은 아이러니컬한 일이 아닐 수 없다.

설문조사의 의견개진란에서는 벌금형 자체의 개선을 통해 형집행 업무의 개선 및 업무경감방안을 제시하는 경우가 있었다. 즉 벌금을 분납하거나 연납할 수 있는 제도를 마련한 후 이에도 미납하는 자를 철저히 노역장에 유치하는 방안이 필요하다는 것이었다. 이와 같은 맥락에서 벌금납부기간을 1달에서 2달로 연장하고 기간에 따라 미납 연체 이

자를 적용하여 자진 납부율을 높이는 것이 중요하다고 하였다. 이 응답자는 신문대금 수금하는 듯한 방식의 형집행장 업무는 폐지되어야 한다고 주장했다. 한편 벌금의 짧은 시효로 인하여 안내고 버티면 납부하지 않아도 된다는 생각을 갖는 사람도 있어 벌금의 시효를 연장(10년 정도로)하자는 의견도 있었다.¹⁹⁾ 그 외 벌금을 은행 등 금융기관에서 무통장입금이 가능하도록 하자는 의견도 있었다.

또 많은 응답자가 벌금미납자의 상당수가 벌금고지서를 발부 받지 못했다고 항변하여 구인에 어려움을 겪는다고 답했다. 이는 직접 벌금고지서를 발부하지 않은 경찰이 대응하기 어려운 상황이다. 만일 검찰직원이 발부명부를 가지고 다니면서 부당한 항변을 하는 자에 대해 증거를 내 보이며 징수업무를 행하는 경우와 비교해 보면 비효율적임을 알 수 있다.

또 다른 어려움으로 벌금액이 너무 많다는 항변에 처할 때 경찰이 답할 수 있는 여지가 거의 없다는 것이다. 사실관계의 확정이나 벌금액의 적정성, 벌금고지서의 발부 등은 주관부서인 검찰이 담당하여야 정확하게 대응할 수 있을 것이다.

<표 17> 업무의 어려움

업무유형	매우 어렵다	상당히 어렵다	그저 그렇다	별로 어렵지 않다	전혀 어렵지 않다	계
교통단속	3(6.5)	21(45.7)	14(30.4)	8(16.3)	0(0)	46(100)
정보수집	5(10.9)	27(58.7)	13(28.3)	1(2.2)	0(0)	46(100)
불심검문	13(28.9)	16(35.6)	12(26.7)	4(8.9)	0(0)	45(100)
피의자신문	10(21.7)	23(50.0)	9(19.6)	4(8.7)	0(0)	46(100)
벌금미납자 형집행 업무	4(8.9)	21(46.7)	19(42.2)	1(1.2)	0(0)	45(100)
압수 수색	8(17.4)	19(41.3)	17(37.0)	2(4.3)	0(0)	46(100)
현행범체포	7(15.2)	20(43.5)	12(26.1)	7(15.2)	0(0)	46(100)
구속영장 집행	7(15.2)	19(41.3)	16(34.8)	4(8.7)	0(0)	46(100)
잠복근무	21(45.7)	19(41.3)	6(13.0)	0(0)	0(0)	46(100)

19) 시효 연장 의견은 일방적인 형벌집행의 확실성만을 생각한 것으로 다른 형벌과의 균형상 너무 장기의 연장은 타당치 않을 것이다.

벌금미납자 형집행 업무의 어려움을 알기 위해 다른 경찰의 고유 업무와 대비하여 질문했다. 이에 대해 잠복근무(87%), 피의자신문(71.7%), 정보수집(69.6%), 불심검문(64.5%), 압수수색(58.7%), 현행범체포(58.7%) 구속영장집행(56.5%), 벌금미납자 형집행 업무(55.6%), 교통단속(52.2%) 순이었다. 벌금미납자 형집행 업무는 다른 업무에 비해 어려운 업무는 아니라는 응답이라고 할 수 있다. 경찰서 형사과에서는 검찰로부터 업무협조를 받아 지구대에 내려 보내고 다시 보고를 접수받는 일에 그치기 때문이라고 생각된다. 다시 말해 직접적으로 벌금미납자를 찾아서 독촉하고 구인하는 일을 하지 않기 때문으로 보인다.

<표 18> 형집행으로 인한 업무지장 정도

정 도	인 원 (%)
매우 받는다	17(34.7)
상당히 받는다	23(46.9)
그저그렇다	9(18.4)
별로 받지 않는다	0(0)
계	49(100)

벌금미납자 형집행 업무로 인해 형사과의 고유한 업무에 지장을 받는가 라는 질문에 대해 약 81%에 이르는 응답자가 지장을 받는다고 답했다. 벌금미납자 형집행 업무는 기본적으로 검찰의 업무로서 업무협조를 해 주는 것인데 이 때문에 경찰이 고유하게 수행하여야 할 업무가 지장을 받는다고 보고 있는 것이다.

설문조사의 의견개진란에서도 업무의 지장에 대한 의견이 많았는데, 시도 때도 없이 내려오는 업무 행태, 너무 과도한 양의 업무 요구, 같은 대상자에 대한 중복 지시 등을 업무과중의 원인으로 제시했다.

<표 19> 형집행으로 인한 업무지장 이유

정 도	인 원 (%)
시도 때도 없이 내려오는 형집행 업무 지시 때문에	29(67.4)
동일한 사람에 대한 중복적 형집행 업무 지시 때문에	13(37.4)
검찰직원의 불친절 때문에	0(0)
업무 처리 독촉 때문에	3(8.8)
형집행 업무의 과중한 양 때문에	21(60.5)
고유업무가 아니라는 스트레스 때문에	8(25.8)
계	74(197.2)

형집행으로 인한 업무가 다른 고유한 경찰업무 수행에 지장을 주는 이유를 두가지만 제시하라고 질문했다. 이에 대해 대다수(67.4%)가 시도 때도 없이 내려오는 형집행 업무 지시 시스템 때문이라고 답했다. 즉 정기적 혹은 규칙적으로 업무지시가 내려오는 것이 아니라 수시로 불규칙하게 업무지시가 내려오기 때문이라는 것이다. 다음으로 업무에 지장을 주는 이유는 벌금미납자 형집행 업무의 양이 과다하기 때문이라고 답했다(60.5%). 즉 매달 수백 건씩 내려오는 벌금미납자 형집행 업무 자체를 소화하는데 어려움이 있다는 것이다. 다음이 한 사람에 대해 중복적으로 형집행 지시가 내려오기 때문이라고 답했다(37.4%). 즉 소재파악이 안되거나 벌금납부를 미루는 사람에 대해 계속 반복적으로 형집행 지시가 내려오기 때문에 업무를 소화하기 어렵다는 것이다. 그 다음으로 차지하는 비중은 벌금미납자 형집행 업무가 경찰의 고유 업무가 아니라는 스트레스라고 답했다(25.8%). 즉 자신의 고유 업무라면 힘들어도 수행할 테인데 검찰의 업무를 대신 해 주고 있다는 생각 때문에 업무의 어려움을 더 느끼고 있다는 것이다.

설문조사의 의견개진 란에서도 타기관의 업무를 수행해 주어야 한다는 심적 부담감이 크다는 의견이 있었다. 또한 연말에 무더기 형집행 하명을 하는 경우가 있어 업무가 심각하게 가중되는 문제가 있다는 지적도 있었다. 또 다른 의견은 매년 초(1-2월)에 1주일 단위로 100매씩 내려오는 경우가 있어 큰 업무부담을 느낀다는 것이었다. 이를 볼 때 연말과 연초의 바쁜 시기에 업무축적이 많아 업무가 크게 가중됨을 알 수 있다. 또 다른 응답자는 “형집행장을 집행하기 위해서는 대상자가 집에 있을 시간에 방문하여야

하는데 야간 근무시 음주단속, 잠복근무 등을 동시에 해야 하므로 업무부담이 크고 그러다가 보고기한을 못맞추면 사유서를 쓰는 경우까지 있다. 벌금미납자 형집행 업무는 경찰의 고유업무가 아니므로 적어도 검찰과 교정공무원 등의 업무 협조를 통해 해나가는 것이 타당하다”는 의견을 제시하였다. 또 다른 응답자는 향후 검찰이 형집행장을 남발하지 않도록 하는 법적 규제가 필요하다고도 하였다.

또 경찰관이 돈 받으러 다니는 사채업자 같은 취급을 당하여 불신감을 조장한다는 의견도 있었다. 한편 지역에 따라 업무부담이 더욱 가중되는 경우가 있는데 빈곤층이 많은 지역이다. 한 응답자는 00지역에 근무하는데 이 지역은 빈곤층이 주를 이루고 있어 형집행 업무에 큰 부담이라고 지적하였다.

7) 일시 구금의 적정성

노역장에 유치하기 전 경찰서 유치장이나 호송출장소에 일시 구금하는 것이 적법, 적정한지, 아니라면 그 이유가 무엇인지를 물었다.

<표 20> 유치장 유치의 적합성

정 도	인 원 (%)
매우 부적합하다	6(12.2)
상당히 부적합하다	28(57.1)
그저그렇다	14(28.6)
상당히 적합하다	0(0)
매우 적법하다	1(2.0)
계	49(100)

벌금미납자를 구인하였을 경우 야간 등의 경우에는 경찰서 유치장에 유치시켜 둔다. 이와 같은 경찰서 유치장에 벌금미납자를 유치시키는데 대해 경찰은 많은 부담을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 유치장 유치가 매우 부적합하다(12.2%), 상당히 부적합하다(57.1%)로 대다수가 벌금미납자를 경찰서 유치장에 유치시키는데 대해 부정적으로 이해

하고 있었다. 이는 벌금미납자 형집행 업무 자체가 경찰의 고유 업무가 아닌데다, 유치장이 벌금미납자를 짧은 시간이지만 유치시켜 둘 수 있는 것인지에 대한 명확한 근거가 없기 때문일 것이다.

설문조사의 의견개선란에서도 유치장 유치의 적법성 여부와 애로를 말하는 경우가 적지 않았다. 평일 야간이나 공휴일에는 다음날 검찰에 신병을 인도하는데 유치장 유치가 옳은지 잘 모르겠고, 또한 유치 관리가 어렵다는 애로를 토로하였다. 벌금은 검찰당직자가 1년 365일 납부 받고 있듯이 신병 역시 시간과 관계없이 검찰이 인수받는 것이 옳다는 것이다.

<표 21> 유치장 유치의 부적합 이유

내 용	인 원 (%)
벌금미납자는 보호조치의 대상자나 형사피의자가 아니기 때문에	34(51.5)
다른 형사피의자와 성격이 달라 관리하기 어렵기 때문에	6(9.1)
다른 형사피의자로부터 범죄악성만 감염받으므로	1(1.5)
벌금미납자가 유치장에 있는데 대해 불만을 토로하므로	7(10.6)
영장없이 노역장이 아닌 유치장에 두는 것은 법적 근거가 없으므로	17(25.8)
기타	1(1.5)
계	66(100)

벌금미납자를 유치장에 유치시켜 두는 것이 부적합하다고 보는 이유에 대해 반 정도의 응답자(51.5%)가 유치장은 형사피의자를 유치시켜 두는 장소이기 때문이라고 답했다. 다음으로 영장 없이 벌금미납자를 노역장이 아닌 경찰서의 구금장에 구금시켜 두는 것이 합당치 않기 때문이라고 생각하는 비율이 25.8%에 이른다. 그 외 미납자가 유치장에 자신을 구금시키는데 대해 불만을 토로하고 항의하는데 대한 부담도 적지 않음을 알 수 있다(10.6%). 뿐만 아니라 형사피의자와 달리 벌금미납자를 어떻게 관리하여야 하는지도 애매하기 때문에 느끼는 어려움도 있는 것으로 보인다(9.1%). 결국 이는 경찰이 담당하지 않아야 할 형집행 업무를 행하다 보니 나타나는 문제점이라 할 수 있다.

〈표 22〉 호송출장소 유치의 적합성

내 용	인 원 (%)
매우 부적합하다	6(12.8)
상당히 부적합하다	21(44.7)
그저그렇다	18(38.3)
상당히 적합하다	0(0)
매우 적법하다	2(4.3)
계	47(100)

벌금미납자를 노역장에 유치하기 전 호송출장소에 유치시켜 두는 것에 대한 적합성을 물었다. 이에 대해 역시 50%가 넘는 응답자가 부적합하다는 의견을 보였다. 이 역시 노역장에 유치시키기 전 호송출장소에 벌금미납자를 유치시켜두는 것이 합당한지 확신이 없기 때문일 것이다. 호송출장소는 피의자를 검찰에 출석시키기 위해 잠시 유치해 두는 장소로, 기결수라 할 수 있는 벌금미납자를 단시간이지만 가두어둘 수 있는 곳인지 명확하지 않다.

〈표 23〉 호송출장소 유치의 부적합 이유

내 용	인 원 (%)
벌금미납자는 보호조치의 대상자나 형사피의자가 아니기 때문에	27(39.7)
다른 형사피의자와 성격이 달라 관리하기 어렵기 때문에	9(13.2)
다른 형사피의자로부터 범죄악성만 감염받으므로	1(1.5)
벌금미납자가 유치장에 있는데 대해 불만을 토로하므로	6(8.8)
영장없이 노역장이 아닌 유치장에 두는 것은 법적 근거가 없으므로	14(20.6)
기타	1(1.5)
계	68(100)

호송출장소에 벌금미납자를 유치시켜 두는 것이 왜 부적합한지를 묻는 질문에 대해 40%에 이르는 응답자가 벌금미납자가 형사피의자와 다르기 때문이라고 답했다. 즉 호송

출장소는 형사피의자를 검찰에 출석시키기 위한 등의 용도로 만들어진 임시출장소인 바, 벌금미납자를 노역장에 보내기 전 유치시켜 두는 장소로 사용하는데 따른 법적 근거의 미비와 관리의 어려움을 표시하고 있는 것이다. 또한 단시간이지만 경찰 관할의 구금 장소에 벌금미납자를 영장 없이 구금시켜두는데 대한 어려움을 토로하고 있다(20.6%). 다음으로 관리상의 어려움(13.2%), 벌금미납자의 불만과 항의(8.8%) 등을 부적합 이유로 들었다.

<표 24> 구금 후 조치

내 용	취한다	취하지 않는다	계
전화사용 허용	26(68.4)	12(31.6)	38(100)
가족 등에게 구금장소와 이유 고지	36(85.7)	6(14.3)	24(100)
면회 허용	34(91.9)	3(8.1)	37(100)
벌금 납입을 위한 외출 허용	5(14.3)	30(85.7)	30(100)

벌금미납자를 체포하여 구금시킨 후 취하는 조치에 대해 질문하였다. 전화사용, 가족 등에게 통지, 면회 등은 취하는 반면, 외출 등을 허용하지는 않는 것으로 나타났다. 이는 지금이라도 벌금을 납부하여 석방될 수 있는 길을 제공하되 신병은 명확하게 구금시켜 둔다는 원칙으로 보여주는 것이라 할 수 있다.

8) 형집행 업무의 효과

경찰관이 벌금미납자 형집행 업무를 행할 때 그 효과가 어느 정도인지, 비효과적인 부분이 있다면 그 이유는 무엇인지를 물었다.

<표 25> 독촉의 효과

내 용	인 원 (%)
매우 효과 있다	1(2.1)
상당히 효과 있다	12(25.0)
그저그렇다	17(35.4)
별로 효과 없다	11(22.9)
전혀 효과 없다	7(14.6)
계	48(100)

벌금미납자를 경찰이 찾아가 독촉하는 것이 효과가 있는지를 물었다. 이에 대해 효과가 있다는 응답이 27%이고 효과가 없다는 응답이 37%였다. 벌금미납자에 대해 독촉을 하면 효과가 있어야 함이 원칙적이고 일반적임에도 효과가 없다는 응답이 이처럼 높은 것은 경찰의 벌금독촉이 문제를 가지고 있다고 보아야 할 것이다.

<표 26> 독촉이 비효과적인 이유

내 용	인 원 (%)
경제적 여유가 없기 때문	14(26.4)
계속되는 독촉은 오히려 반발을 일으키기 때문	8(15.1)
담당자가 아닌 경찰이 나서기 때문	9(17.0)
처음부터 안 내려고 마음먹고 있었기 때문	7(13.2)
벌금 부과 자체를 부당하다고 생각하고 있기 때문	13(24.5)
벌금 액수가 너무 크다고 생각하기 때문	2(3.8)
계	53(100)

경찰의 벌금납부 독촉이 왜 비효과적인지의 물음에 대해 경제적 어려움(26.4%), 벌금 부과에 대한 불승복(24.5%)이 가장 큰 이유라고 답하였다. 한편 독촉의 담당자가 경찰이기 때문이라는 응답도 17%에 이르고 있다. 이는 벌금징수의 관할 기관이 아닌 경찰이 나서서 벌금납부를 독촉하는데 따른 반발과 불승복이 작용하기 때문일 것이다.

9) 형집행 업무의 수행 기관

<표 27> 형집행업무의 담당기관은 어느 곳이 합당한가?

내 용	인 원 (%)
경찰에서 담당하는 것이 옳다	2(4.1)
검찰에서 주관하여 검찰직원이 담당하는 것이 옳다	39(79.6)
교정기관에서 담당하여 교정공무원이 담당하는 것이 옳다	1(2.0)
검찰과 경찰의 업무협조를 통해 담당하는 것이 옳다	0(0)
검찰과 교정공무원의 업무협조를 통해 담당하는 것이 옳다	6(12.2)
경찰과 교정공무원의 업무협조를 통해 담당하는 것이 옳다	0(0)
기타	1(2.0)
계	49(100)

벌금미납자 형집행 업무를 어느 기관이 담당하는 것이 합당한가를 묻는 질문에 대해 대다수의 응답자가 검찰에서 담당하는 것이 옳다고 답했다. 이는 벌금미납자 형집행 업무가 검찰의 고유업무이므로 검찰직원이 이를 맡아 행하는 것이 합당하고 효율적이라는 인식이 반영된 것이다. 이러한 인식을 널리 가지고 있는 한, 경찰이 벌금미납자 형집행 업무를 계속 수행하는 것은 비효과적일 것이 분명하다.

효율성에 관해 설문조사의 의견개진란에 대안을 제시하는 경우도 있었다. 예컨대 벌금집행액의 일정 %를 경찰에 인센티브 형식으로 제공한다면 징수액이 훨씬 늘어날 것이라는 의견이었다.²⁰⁾ 인센티브에 대해 구체적인 내용을 제시한 의견도 있었는데 벌금미납자 형집행 업무에 따르는 소요경비를 검찰에서 제공한다면 표창을 하는 제도 등이었다. 또 다른 견해는 벌금미납자는 경찰의 형집행 업무보다는(70%이상이 소재불명) 검문, 검색, 운전면허시험장 등의 신원 조사시 검거되는 경우가 많으므로 현재와 같은 단순한 벌금미납자 형집행 업무 형태는 대단히 비효율적이라고 지적했다.

20) 다만 이러한 방법은 국가 기관끼리 수입의 증가만을 생각하여 국민의 경제사정은 무시한 채 징수 자체에만 혈안이 된다는 비판이 있을 수 있다.

2. 지구대용 설문 분석

1) 서설

일선 지구대의 경찰관 511명을 대상으로 벌금미납자 형집행 업무의 문제점과 개선방안에 대해 질문하여 응답을 받았다.

<표 28> 응답자의 성별

내 용	인 원 (%)
남자	97.0
여자	3.0
계	100.0

형사과 직원과 달리 일선 지구대 담당경찰은 남자가 압도적으로 많았다. 이는 외근 근무는 남자가 맡는 경향에 따른 것일 것이다. 다만 남자 경찰관이 제복을 입고 벌금미납자를 방문하여 독촉하거나 구인할 경우 저항감은 더 강하게 나타날 수 있다.

<표 29> 응답자의 연령

출생년도	인 원 (%)
47	1(0.2)
49	2(0.4)
50	1(0.2)
51	3(0.6)
52	2(0.4)
53	1(0.2)
54	3(0.6)
55	8(1.6)

출생년도	인 원(%)
56	5(1.0)
57	9(1.8)
58	11(2.2)
59	11(2.2)
60	11(2.2)
61	8(1.6)
62	8(1.6)
63	9(1.8)
64	14(2.8)
65	15(3.0)
66	17(3.4)
67	16(3.2)
68	30(6.0)
69	24(4.8)
70	29(5.8)
71	27(5.4)
72	44(8.8)
73	33(6.6)
74	28(5.6)
75	17(3.4)
76	27(5.4)
77	28(5.6)
78	22(4.4)
79	17(3.4)
80	14(2.8)
81	2(0.4)
82	1(0.2)
83	1(0.2)
계	499(100)

연령은 대체로 30대가 주종을 이루지만 20대 후반의 경찰관도 적지 않다. 일선에서 외근 근무를 하는 경사, 경장, 순경의 계급자가 주로 형집행 업무를 담당하는 것을 알 수 있다.

<표 30> 응답자의 지역

내 용	인 원 (%)
서울	25(51.0)
경기	18(36.7)
인천	6(12.2)
계	49(100)

<표 31> 형집행 업무 경험 유무

내 용	인 원 (%)
있다	486(94.4)
없다	25(4.9)
계	511(100)

지구대 경찰관리의 벌금미납자 형집행 업무의 수행 경험을 묻는 질문에 대해 대부분의 응답자가 경험이 있다고 답하였다. 이는 벌금미납자 형집행 업무가 일과성이거나 예외적인 업무가 아닌 통상적이고 빈번한 업무임을 알 수 있다. 벌금미납자 형집행 업무가 경찰의 고유 업무가 아니면서 이와 같이 상례화되고 빈번하게 이루어진다는 것은 정상적인 현상이 아님은 물론이다.

2) 형집행 횟수

<표 32> 한달 평균 형집행 횟수

횟 수	인 원 (%)
1-3회	199(40.3)
4-6회	157(31.3)
7-12회	77(15.6)
13-20회	28(5.7)
20회 이상	33(6.7)
계	494(100)

한달 평균 몇 건의 벌금미납자 형집행 업무를 담당하는가에 대한 질문에 대해 1-3회, 4-6회가 많은 비중을 차지하고 있다. 그러나 7-12회도 15.6%, 13-20회도 5.7%가 되며, 특히 20회 이상도 6.7%로 나왔다. 이를 볼 때 상당수의 지구대 경찰관리는 비정기적으로 내려오는 벌금미납자 형집행 업무를 몇 일에 한번씩은 수행하는 것으로 보인다. 특히 20회 이상 되는 지구대는 거의 매일 형집행 업무를 수행하게 되어 업무에 상당한 지장을 초래할 것으로 보인다.

3) 형집행 업무 수행 방식

지구대에 벌금미납자 형집행 업무가 하달되면 어떻게 수행하는지를 물었다.

<표 33> 형집행 업무 수행 방식

방 식	인 원 (%)
업무가 하달될 때마다 수시로	336(67.1)
업무를 3일정도 모아 집행	29(5.8)
업무를 일주일정도 모아 집행	76(15.2)
업무를 보름정도 모아 집행	31(6.2)
업무를 한달정도 모아 집행	16(3.2)
기타	13(2.6)
계	501(100)

벌금미납자 형집행 업무를 지구대에서 수행하는 방식을 보면 대부분의 경우 하달되는 즉시 수행하는 것으로 나타났다. 이는 비정기적이고 불시에 떨어지는 명령을 수행하여야 하는 만큼 업무를 안정적이고 계획적으로 수행하는데 지장을 초래할 것으로 보인다.

4) 형집행 업무의 업무량

지구대 경찰관이 행하는 업무를 열거하고 각 업무에 어느 정도 시간을 할애하여 업무를 수행하는지를 질문하였다. 이는 벌금미납자 형집행 업무가 지구대 경찰관리의 업무 중 어느 정도 비중을 차지하는지를 알고자 하는 것이었다.

<표 34> 업무 비중

내 용	평균값 (%)
순찰 및 범죄예방	40.49
교통단속	13.63
불심검문	8.79
벌금미납자 형집행	9.36
취객보호 등 대민서비스	15.23
범죄적발 및 수사	8.51
기타	4.07

경찰의 업무비중을 볼 때 순찰 및 범죄예방, 취객보호 등 대민서비스, 교통단속 다음으로 벌금미납자 형집행 업무를 들었다. 이는 벌금미납자 형집행 업무가 경찰의 주된 업무가 아님에도 지구대 경찰관의 업무 중 예상외로 차지하는 비중이 높음을 알 수 있다.

설문조사의 의견개진란에서도 업무과중에 대한 불만의 소리가 매우 높았다. 수시로 내려오는 형집행업무로 인해 경찰 본연의 업무인 순찰, 생활안전, 교통 등의 업무를 소홀히 하게 될 정도라는 것이다. 특히 순찰업무의 경우 순찰차를 타고 우범지역 등을 순찰하는 것이 아니라 벌금미납자를 찾아다니는 경우가 많아 순찰업무의 공백을 낳는 경우가 많다는 것이다. 또 한 응답자는 구체적으로 소재수사의 경우 팩스로 그 결과를 보

고해 달라는 경우가 많은데 지구대에 일반팩스가 없어 보고에 어려움이 있다는 것을 제시하였다. 또 다른 응답자는 경찰이 사회의 모든 일을 만능으로 처리해야 한다는 인식에 문제가 있다고 답하였다. 타이어 갈아 주고, 남의 행사 문 앞 지켜 주는 일까지 경찰이 해야 한다는 인식이 벌금미납자 형집행 업무도 경찰이 담당해야 한다는 인식에 이르렀다는 것이다.

한편 벌금미납자가 자신의 통장에 돈이 있으니 은행에서 찾겠다고 하여 그 통장의 은행을 찾아 돈을 인출하는데 걸리는 시간만 40분이어서 경찰관인 자신이 무엇을 하고 있는지 모르겠다는 의견도 있었다.

<표 35> 형집행 업무의 내용

내 용	평균값 (%)
소재불명으로 만나지 못함	61.25
본인은 만나지 못하고 가족 등에게만 고지 및 독촉	19.93
본인을 만나 고지 및 독촉	8.55
형집행을 위한 구인	6.70
기타	3.34

벌금미납자 형집행 업무를 수행함에 있어 상대방의 소재불명으로 만나지도 못하는 경우가 61%에 이르는 것으로 나타났다. 본인은 만나지 못하고 가족 등에게만 고지하거나 독촉한 경우까지 합하면 80%를 상회하고 있다. 이는 현재의 벌금미납자 형집행 업무가 매우 비효율적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

설문조사의 의견개선란에서도 소재 불명자에 대한 형집행 업무로 인한 업무과중을 지적하는 의견이 많았다. 소재불명자의 경우 주소지에 찾아가도 만날 수 없어 헛걸음을 하게 되고, 소재불명으로 보고하면 또다시 형집행 업무가 하달되어 비효율적 업무가 계속된다는 것이다. 또 이로 인해 본연의 업무에 막대한 지장을 초래한다는 의견이 많았다. 동일한 사람에 대해 소재불명이라고 보고해도 곧바로 형집행 업무 지시가 계속 내려와 계속 같은 장소에 가면 실 주인이 짜증을 내거나 반발하는 악순환이 계속된다. 일정한 기간을 두거나 소재과약을 정확하게 해서 업무촉탁을 하여야 한다는 의견이었다.

<표 36> 벌금 납부 독촉에 걸리는 시간

시 간	인 원 (%)
30분 이내	33(6.6)
30분 - 1시간	188(37.8)
1-2시간	143(28.8)
2-3시간	53(10.7)
3-4시간	17(3.4)
4시간 이상	63(12.7)
계	497(100)

벌금미납자 형집행 업무에 소요되는 시간을 묻는 질문에서 가장 많은 응답이 30분-1시간(37.8%), 1시간-2시간(28.8%)이었다. 그러나 2-3시간이나 4시간 이상이라고 응답한 비율도 적지 않았다. 이를 통해 볼 때 벌금미납자 형집행 업무에 소요되는 시간이 절대적으로 많은 것은 아님을 알 수 있다. 다만 불규칙적으로 하달되는 업무의 성격상 업무의 집중력이 분산되어 전반적으로 업무의 효율성을 떨어뜨리는 것으로 이해할 수 있다.

<표 37> 구인에 걸리는 시간

시 간	인 원 (%)
1시간 이내	52(10.6)
1-2시간	195(39.6)
2-3시간	154(31.3)
3-4시간	47(9.6)
4-5시간	14(2.8)
5-6시간	8(1.6)
6-7시간	3(0.6)
계	492(100)

벌금미납자 형집행 업무에 있어 독촉에 그치지 않고 구인해 오는 경우의 시간을 물었다. 이에 대해 1-2시간(39.6%), 2-3시간(31.3%)가 많은 비중을 차지했다. 1시간 이내에 끝낸다는 응답과 3-4시간이 걸린다는 응답의 비율이 비슷했다. 결국 벌금미납자를 구인하는 업무를 수행할 경우 대체로 한나절은 걸리는 것을 알 수 있다.

<표 38> 업무의 어려움

내 용	매우 어렵다	상당히 어렵다	그저 그렇다	별로 어렵지 않다	전혀 어렵지 않다	계 (%)
순찰 및 범죄예방	41(8.4)	101(20.8)	205(42.2)	120(24.7)	19(3.9)	486(100)
교통단속	48(9.9)	161(33.1)	184(37.9)	83(17.1)	10(2.1)	486(100)
범죄적발 및 수사	60(12.6)	212(44.4)	156(32.6)	44(9.2)	6(1.3)	478(100)
벌금미납자 형집행업무	94(19.2)	204(41.6)	161(32.9)	28(5.7)	3(0.6)	490(100)
취객보호 등 대민서비스	200(41.1)	197(40.5)	65(13.3)	20(4.2)	5(1.0)	487(100)
불심검문	126(26.6)	185(39.1)	127(26.8)	30(6.3)	5(1.1)	473(100)

벌금미납자 형집행 업무의 업무 어려움을 알기 위해 다른 경찰업무와 비교하여 질문하였다. 이에 대해 가장 어려운 업무로 취객보호 등 대민서비스(81.6%), 불심검문(65.7%)을 들었고 그 다음이 벌금미납자 형집행 업무로 응답자의 19.2%가 매우 어렵다, 41.6%가 상당히 어렵다고 대답하였다. 이에 비해 범죄의 적발 및 수사(57%), 교통단속(43%), 순찰 및 범죄예방(29.2%)의 순으로 벌금미납자 형집행 업무보다 어렵지 않다고 답했다.

이를 통해 볼 때 벌금미납자 형집행 업무가 상당히 수행하기 어려운 업무로 경찰관들은 느끼고 있다. 경제적으로 어려운 사람들에게 벌금납부를 독촉하여야 하고, 불법성이 크지 않은 범죄에 대해 구인까지 하여 노역장에 유치시켜야 하는 업무자체의 어려움이 있을 것이다. 그러면서 한편으로는 경찰의 고유업무가 아니면서 경찰이 담당해야 하는 어려움도 적지 않을 것이다. 직접적인 업무담당자가 아닌 경찰관이 나서 독촉하고 구인

한다는 데 대한 반발이 적지 않을 것이기 때문이다.

<표 39> 독촉시 상대방의 대응

내 용	인 원 (%)
매우 순순히 납입하겠노라고 응한다	15(3.0)
상당히 순순히 납입하겠노라고 응한다	104(20.8)
상당히 반발하며 불만을 토로한다	301(60.2)
매우 반발하며 불만을 토로한다	80(16.0)
계	500(100)

벌금 미납자에 대해 독촉을 하는 경우 상대방의 대응을 물어보았다. 이에 대해 많은 미납자들이 반발하며 불만을 토로하는 것으로 나타났다(76.2%). 이에 대해 순순히 응하는 상대방은 23%정도에 그치는 것으로 나타났다. 이에서도 벌금미납자 형집행 업무의 어려움을 알 수 있다. 적법하게 부과된 벌금인데도 이와 같이 강하게 불만을 토로하는데는 나름대로의 이유가 있을 것이다. 이 불만을 경찰관들이 다 받아 주고 있는 것이다. 즉 기소와 부과는 검찰과 법원이 하고, 마지막 벌금납부 의무자들의 불만과 항의는 경찰이 소화해 주어야 하는 형상이라 할 수 있다.

<표 40> 미납자의 불만 이유

내 용	인 원 (%)
벌금부과 자체에 대해 승복하지 못하기 때문에	148(18.0)
벌금액수가 너무 크기 때문에	80(9.7)
가정형편이 어려운데 벌금을 독촉하므로	333(40.5)
담당자가 아닌 경찰이 찾아와 독촉하므로	108(13.1)
여유를 주지 않고 계속 독촉하므로	59(7.2)
벌금독촉과 노역장 유치가 생계를 방해하므로	86(10.4)
기타	9(1.1)
계	823(100)

벌금미납자들의 불만을 토로하는 주된 내용이 무엇인지를 질문하였다. 이에 대해 가장 많은 응답이 경제적으로 어려운데 벌금을 독촉하기 때문(40.5%), 벌금부과 자체에 대해 승복하지 못하기 때문(18%)이었다. 벌금납부 독촉에 대한 불만의 가장 직접적인 원인이라 할 수 있을 것이다. 경찰이 담당자가 아니면서도 찾아와 독촉하기 때문이라는 응답도 13.1%에 이르고 있다. 이러한 불만은 사실 불필요한 불만거리를 만들었기 때문에 나타난 것이라 할 수 있다. 담당 기관의 담당자가 찾아와 독촉한다면 발생하지 않았을 불만거리인 것이다. 세관원이 세금을 독촉한다면 업무담당자 때문에 세금미납자가 불만을 가질 이유가 없는 것과 같은 원리이다. 결국 벌금미납자들은 담당자가 아닌 경찰관이 와서 벌금을 독촉하는데 대해 반감과 불만을 갖는다는 것이다.

기타 의견으로 제시된 것을 보면 검찰청에서 담당자가 전화통화시 벌금납부기간을 정해 주었는데 그 기간 내에 수배되어 자신을 구인하는 것은 부당하다는 불만, 벌금납부 영수증도 받지 못했는데 수배가 되다니 이해가 안된다는 불만이 있었다.

<표 41> 구인시 태도

내 용	인 원 (%)
매우 순순히 응한다	11(2.2)
상당히 순순히 응한다	40(8.0)
그저 그렇다	149(30.0)
매우 반발한다	64(12.9)
계	497(100)

벌금미납자를 구인하게 될 경우 59.8%의 피구인자가 반발하는 것으로 나타났다. 거의 60%에 이르는 사람이 상당히 혹은 크게 반발하는 것으로 나타났다. 이와 같이 반발하는 사람을 물리적으로 제압하여 구인하는 업무가 경찰관에게 쉽지 않은 일로 다가올 것이다.

<표 42> 구인시의 반발이유

내 용	인 원 (%)
벌금을 안 냈다고 신체구금을 하는 것이 부당하다고 느끼기 때문	195(23.3)
검찰이 아닌 경찰이 나서 구인을 하려하기 때문	134(16.0)
시간적 여유를 주지 않고 강제수단을 사용하려 하기 때문	219(26.2)
자신이 구금되면 가족들의 생계가 어렵기 때문	157(18.8)
벌금형 자체에 대해 부당하게 생각하고 있었기 때문	127(15.2)
기타	4(0.5)
계	836(100)

구인시 반발이유를 묻는 질문에 대해 벌금형의 강제집행 자체에 대한 불만이 역시 높았다. 즉 벌금납부 시간을 충분히 주지 않고 강제수단을 사용하려 한다는 불만이 26.2%, 벌금을 안 냈다고 신체구금을 하는 것이 부당하다고 느끼기 때문이라는 불만이 23.3%였다. 이는 당연한 불만으로써 벌금형 자체 혹은 집행의 개선을 통해서만 해소될 수 있는 불만이다. 이에 대해 담당자인 검찰이 아닌 경찰이 나서 구인을 하려하기 때문이라는 응답도 16%나 있었다. 벌금징수 업무에 관한 한 어찌 보면 제3자라 할 수 있는 경찰관이 나서 구인해 간다는 점에 대해 피구인자는 의식적으로든 무의식적으로든 불만을 갖는다는 것으로 이해할 수 있다.

설문조사의 의견개진란에서도 구인시 반발 때문에 겪는 어려움이 크다는 내용이 많았다. 본인 뿐 아니라 가족, 이웃, 심지어 종교집단의 교인들의 반발까지 있었다고 한다. 특히 생계가 막연한 사람들은 필사적으로 저항하거나 하소연하는 경우 구인의 어려움이 컸다는 것이다. 그래서 하루를 쉬면 가족의 생계가 막막한 사람들의 경우에는 구인 외에 분납이나 다른 재산의 압류 등을 통한 대안을 생각해야 한다는 의견을 제시하기도 하였다.²¹⁾

21) 최병각, 앞의 책, 110면.

<표 43> 구인시의 반발태도

내 용	인 원 (%)
언성을 높인다	373(50.5)
욕설을 한다	224(30.4)
도망한다	34(4.6)
경찰관을 공격한다	14(1.9)
기타	28(3.8)
계	738(100)

구인시의 반발 태도를 보면 가장 많은 경우가 언성을 높이는 정도(50.5%)이다. 다음이 욕설을 하는 경우(30.4%)로써 대체로 언어에 의한 반발이 많은 것을 알 수 있다. 한편 물리적으로 저항하거나(8.8%) 경찰관을 공격하는 경우(1.9%)도 있다고 답했다. 약 10명 중의 한명은 물리적으로까지 반발하는 것으로 업무수행이 쉽지 않음을 알 수 있다.

<표 44> 구인시의 어려움

내 용	인 원 (%)
벌금미납자의 반발	366(45.2)
벌금미납자의 안전 및 도주 방지	243(30.0)
호송에 필요한 장비의 부족	33(4.1)
호송 인력의 부족	148(18.3)
기타	19(2.3)
계	809(100)

벌금미납자를 구인해 오는데 따르는 어려움의 원인을 물어보았다. 가장 많은 응답이 벌금미납자의 반발이라고 답했다(45.2%). 이는 벌금미납자의 불만과 항의를 들어주고 별 사고 없이 업무를 수행하려는 경찰관의 태도에 따른 어려움이라 할 수 있다. 다음으로 벌금미납자의 신체안전 및 미납자의 도주 방지에 어려움을 느끼고 있음을 알 수 있다. 경제적으로 어려운 사람들이 소동을 일으키거나 자해를 하는 등의 사고를 방지하고,

주의를 틈타 도주하는 것을 막는 것이 쉽지 않음을 알 수 있다. 한편 인력의 부족도 적지 않게 제시하고 있다(18.3%). 이는 지구대 경찰관의 인력은 한정되어 있는데 여러 가지 업무를 동시에 수행하는데 따른 어려움일 것이다. 이를 달리 말하면 적어도 검찰청에서 1인, 경찰관 1인 등으로 2인 1조가 되어 업무수행을 하면 상대방의 반발도 줄이고 인력의 부족도 해소할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다.

<표 45> 형집행으로 인한 업무지장 정도

정 도	인 원 (%)
매우 지장을 받는다	179(35.4)
상당히 지장을 받는다	223(44.2)
그저 그렇다	91(18.0)
별로 지장을 받지 않는다	12(2.4)
전혀 지장을 받지 않는다	0
계	505(100)

벌금미납자 형집행 업무가 지구대 경찰관의 업무수행에 얼마나 지장을 주는가에 대한 질문에 대부분의 응답자가 매우 혹은 상당히 지장을 받는다고 답했다. 별로 지장을 받지 않는다는 응답자는 2.4%에 그쳤다. 물론 벌금미납자 형집행 업무도 현실적으로 경찰의 업무로 변해 있기 때문에 업무의 지장이라는 표현이 합당치 않을 수 있다. 하지만 벌금미납자 형집행 업무가 검찰의 고유업무라고 이해한다면 경찰의 입장에서는 검찰의 업무에 협조를 하는 것이다. 그렇다면 경찰의 고유업무에 지장을 최소화하는 범위내에서 벌금미납자 형집행 업무 협조가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

5) 형집행 업무의 효과

경찰관이 벌금미납자 형집행 업무를 담당할 때 그 효과가 어느 정도인지, 비효과적인 부분이 있다면 그 이유는 무엇인지를 물었다.

<표 46> 독촉의 효과

내 용	인 원 (%)
매우 효과 있다	12(2.4)
상당히 효과 있다	74(14.9)
그저 그렇다	196(39.4)
별로 효과 없다	164(32.9)
전혀 효과 없다	52(10.4)
계	498(100)

벌금미납자에 대한 독촉이 얼마나 효과가 있는지에 대한 질문에 대해 효과가 없다는 쪽의 응답이 훨씬 많았다. 별로 효과 없다(32.9%), 전혀 효과 없다(10.4%)로 약 33%정도가 효과가 없는 것으로 답했다. 한편 효과가 있다고 답한 응답은 약17%에 그쳤다. 결국 경제적으로 어려운데 경찰관이 찾아와 벌금납부를 독촉한다고 하여 납부 효과가 금방 나타날 수 없다는 것이다. 이는 결국 벌금형의 부과나 집행 방법에 대한 효율적이고 민주적인 개선책이 마련되지 않으면 징수가 어렵다는 것을 보여주고 있다.

<표 47> 독촉 불효과의 이유

내 용	인 원 (%)
경제적 여유가 없기 때문	226(29.4)
계속되는 독촉은 오히려 반발을 일으키기 때문	139(18.1)
담당자가 아닌 경찰이 나서기 때문	149(19.4)
처음부터 안내려고 마음먹고 있었기 때문	88(11.5)
벌금 부과 자체를 부당하다고 생각하고 있기 때문	104(13.5)
벌금 액수가 너무 크다고 생각하기 때문	54(7.0)
기타	8(1.0)
계	768(100)

벌금납부를 독촉해도 효과가 없는 이유에 대해 약30%에 이르는 응답이 경제적 어려움을 들었다. 다음으로 담당자가 아닌 경찰이 나서기 때문이라고 응답했다(19.4%). 이는

직접적인 업무담당자가 아닌 경찰이 나서 독촉을 하는 것이 비효과적이라는 것을 여실히 보여주고 있다. 즉 업무담당자가 직접 독촉하는 것이 상대방에게 설득력 있는 징수방식이라는 점을 나타내고 있다.

6) 업무의 성격

<표 48> 형집행 업무가 경찰의 고유업무인가?

내 용	인 원 (%)
전혀 그렇지 아니하다	354(70.7)
별로 그렇지 아니하다	105(21.0)
그저 그렇다	31(6.2)
상당히 그렇다	4(0.8)
매우 그렇다	7(1.4)
계	768(100)

벌금미납자 형집행 업무가 경찰의 고유 업무라고 보는가에 대한 질문에 92%에 이르는 대다수의 응답자가 아니라고 답했다. 그 중에서 특히 전혀 그렇지 않다고 강하게 답한 응답자가 70% 정도에 이르고 있다. 오직 1.2%의 응답자만이 경찰의 고유 업무로 이해하고 있었다. 이는 형집행 업무는 검찰의 업무이고 경찰이 관여할 업무가 아님을 깊이 인식하고 있는 결과라 할 것이다.

<표 49> 고유업무가 아니라고 생각하는 이유

내 용	인 원 (%)
벌금납부는 유죄판결의 집행이므로 검찰의 고유업무이기 때문에	396(82.2)
벌금납부는 유죄판결의 집행이므로 교도관의 고유업무이기 때문에	22(4.6)
벌금납부는 수사의 일종이지만 경찰이 담당할 부분이 아니라서	58(12.0)
기타	6(1.2)
계	482(100)

벌금미납자 형집행 업무가 경찰의 고유 업무가 아니라고 보는 이유에 대해 대다수의 응답자(82.2%)가 검찰의 고유 업무라고 이해하고 있었다. 즉 검찰의 업무를 경찰에게 떠넘기는 것이라고 보는 것이다.

주관식 의견개진을 한 응답 중에서도 벌금미납자 형집행은 수사가 아니므로 감사의 지휘를 받을 이유가 없다는 의견을 적은 경우가 상당히 많았다.

7) 경찰의 이미지에 대한 효과

벌금미납자 형집행 업무를 경찰이 행함으로써 경찰에 대한 이미지에 어떤 효과를 주는지를 물었다.

<표 50> 형집행 업무의 경찰 이미지에 대한 영향

내 용	매우 좋게 한다	상당히 좋게 한다	그저 그렇다	상당히 나쁘게 한다	매우 나쁘게 한다	계 (%)
교통단속	10(2.1)	35(7.4)	140(29.4)	191(40.1)	100(21)	476(100)
교통정리	121(25.4)	218(45.7)	127(26.6)	7(1.5)	4(0.8)	477(100)
불심검문	3(0.6)	19(4.0)	119(24.8)	210(43.8)	128(26.7)	479(100)
피의자신문	3(0.6)	37(7.9)	238(50.5)	135(28.7)	58(12.3)	471(100)
벌금미납자 형집행업무	3(0.6)	15(3.1)	116(24.2)	217(45.2)	129(26.9)	480(100)
순찰	217(45.4)	187(39.1)	70(14.6)	3(0.6)	1(0.2)	478(100)
현행범체포	66(13.8)	122(25.6)	188(39.4)	70(14.7)	31(6.5)	477(100)
구속영장집행	14(0.3)	60(12.7)	242(51.3)	113(23.9)	43(9.1)	472(100)
잠복근무나 미행	13(2.7)	64(13.5)	261(55.1)	99(20.9)	37(7.8)	474(100)
취객보호 등 대민서비스	76(16.1)	155(32.9)	184(39.1)	29(6.2)	27(5.7)	471(100)
정보수집	27(5.8)	74(15.9)	302(64.8)	43(9.2)	20(4.3)	466(100)

벌금미납자 형집행 업무가 경찰의 이미지에 어떠한 영향을 미치는가를 알아보기 위해 다른 경찰업무와 비교하여 질문하였다. 이에 대해 경찰의 이미지를 가장 나쁘게 하는 업무로 벌금미납자 형집행 업무를 꼽았다. 응답자의 72.1%가 벌금미납자 형집행 업무가 경찰의 이미지를 매우 혹은 상당히 나쁘게 만든다고 답했다. 다음으로 경찰이미지를 나쁘게 만드는 것이 불심검문으로 응답자의 71.5%가 불심검문이 경찰이미지를 매우 혹은 상당히 나쁘게 만든다고 답했다. 그 다음이 교통 단속으로 61.1%이었다.

한편 경찰의 이미지를 좋게 만드는 업무로는 순찰(84.5%), 교통정리(71.1%), 취객보호 등 대민서비스(49%) 등을 들었다. 현행범체포에 대해서도 응답자의 39.4%가 이미지를 좋게 하는 것으로 답했다.

이를 통해 볼 때 국민의 편의를 도모하는 업무가 경찰의 이미지를 좋게 하는 것으로 나타났고 이는 충분히 예상할 수 있는 것이다. 그러나 현행범체포와 같이 물리력을 행사하는 강제처분에 대해서도 전체 국민을 위한 것이라면 경찰의 이미지를 좋게 하지만, 벌금미납자 형집행 업무와 같이 경찰의 업무가 아닌 업무까지 맡는다는데 대해서는 좋게 생각지 않음을 알 수 있다.

설문조사의 의견개진 란에서 “경찰관이 10만-30만원 정도의 벌금을 내라고 독촉하고 다니는 것은 경찰이미지에 대한 손상을 가져오고 경찰관 스스로 자존심을 하락시키는 것”이라는 의견이 있었다. 또 벌금미납시 상대방의 재산관계 등을 실질적으로 파악해야 할 경우도 있어 사생활침해의 논란을 가져올 수도 있고, 이는 경찰의 이미지 손상과 연결된다는 의견이 있었다. 또 다른 의견은 벌금미납자 형집행 업무는 국민을 직접 접촉하여 부담을 가하는 행위이기 때문에 국민들의 경찰에 대한 거부감을 증식시켜 비협조적인 관계를 형성하게 되어 경찰 업무에 지장을 초래한다는 것이었다.

또 한 응답자는 그렇지 않아도 경찰이 교통관련 범칙금 징수로 인해 국민들로부터 돈 문제로 인한 불신을 사고 있는데 벌금징수까지 담당하게 되어 ‘경찰 = 돈’이라는 불신감을 고조시킨다고 하였다.

8) 형집행 업무 담당기관

<표 51> 형집행업무 담당기관

내 용	인 원 (%)
경찰에서 담당하는 것이 옳다	14(2.8)
검찰에서 주관하여 검찰직원이 담당하는 것이 옳다	400(81.0)
교정기관에서 담당하여 교정공무원이 담당하는 것이 옳다	19(3.8)
검찰과 경찰의 업무협조를 통해 담당하는 것이 옳다	17(3.4)
검찰과 교정공무원의 업무협조를 통해 담당하는 것이 옳다	44(8.9)
경찰과 교정공무원의 업무협조를 통해 담당하는 것이 옳다	0(0)
기타	0(0)
계	494(100)

벌금미납자 형집행 업무를 향후 어느 기관이 담당하는 것이 옳겠는가를 묻는 질문에 대해 압도적인 다수가 형집행 기관인 검찰이 담당하는 것이 옳다는 입장을 보였다. 이는 벌금미납자 형집행 업무의 업무담당 고유기관이 검찰이며 검찰이 이 업무를 수행하는 것이 타당하고 효율적이라는 의견일 것이다.

9) 어려웠던 사건 실태

설문지에 2004년 한 해 동안 행했던 벌금미납자 형집행 업무 중 가장 어려웠던 경우 한가지를 써 보라고 주문하였다. 이에 대해 다양한 내용들이 제시되었다. 그 내용들 중에 대표적인 경우들을 아래에 적시한다. 이를 통해 벌금미납자 형집행 업무가 시민을 상대로 하여 다양한 경우가 나타날 수 있으며, 이 업무가 쉽지 않으며 많은 애로를 낳을 수 있음을 제시하고자 한다.

{사례 1}

- ① 폭력행위등처벌에관한법률위반죄로 200만원의 벌금을 선고받은 자에 대해 4회 방문하여 겨우 당사자를 만났는데 미납자의 부인이 장애인이어서 자신이 노역장에

유치될 경우 부인을 돌봐줄 사람이 없다고 함으로 난감했던 경우

- ② 근로기준법 위반으로 20만원의 벌금형을 선고받은 자에 대해 7회 방문하여 구인하였는데 구인자가 중풍으로 거동이 어려운 자였다. 부인이 병수발을 들 정도였는데 계속되는 형집행 지시에 어쩔 수 없이 구인하였다.

{사례 2}

도로교통법위반죄로 97만원의 벌금을 선고받은 자를 3회 방문하였는데도 아파트 문 자체를 열어주지 않아 대면조차 하기 어려웠다.

{사례 3}

미납자의 집을 방문하였을 때 당사자는 없고 아이들만 있어서 간단한 내용설명만 하고 나왔는데, 아이들이 아버지가 큰 잘못을 저질러 경찰관이 잡으러 온 것으로 알고 크게 놀랐다. 다음날 당사자가 경찰에 전화를 하여 전화를 통해 먼저 확인할 수 있음에도 집에 와 아이들이 아버지가 큰 범죄를 저지른 것처럼 오해한데 대해 항의하였다.

{사례 4}

상해죄로 660,000원의 벌금형을 선고받은 자를 4회 방문하여 독촉하였음에도 전혀 만나 줄 생각을 하지 않아 문밖에서 2시간 이상 기다렸다가 외출하는 것을 구인하였는데 욕설과 심한 반발을 하여 어려움이 컸다.

{사례 5}

- ① 상해 및 폭행 죄로 400만원 상당의 벌금형을 선고받은 자를 5회 방문하여 구인하였는데 주취 상태에서 생계가 어려운 사람을 잡아간다고 욕을 하고 실력으로 버티어 어려움이 컸다.

- ② 그 외에도 ‘먹고 살기도 어려운데 사람을 잡아 간다거나, 자신이 없으면 가족의 생계가 곤란하다’고 하소연하거나 반발하는 경우 구인에 큰 부담을 가졌다는 응

답이 많았다.

{사례 6}

- ① 향토예비군설치법으로 벌금형을 선고받은 자를 3회 방문하여 구인하려 하자 자신은 훈련에 불참한 사실이 전혀 없다고 항변하여 사실관계를 모르는 경찰로서는 업무수행에 어려움이 많았다.
- ② 유사한 사례로 폭력으로 50만원의 벌금형을 선고받은 자에 대해 3회 방문하여 구인하려 하자 자신은 일방적으로 폭력을 당하기만 하였는데 피해자를 피의자로 만들었고 납부고지서도 보지 못했는데 강제 구인하려 한다며 불만을 토로하였을 때 구인에 어려움을 겪었다.

{사례 7}

- ① 46만원의 벌금형을 선고받은 자에 대해 2회 방문하여 구인하려 하는데 본인은 벌금미납을 순순히 인정했지만, 주위 사람들이 반발하고 방해하여 구인하는데 큰 어려움을 겪었다.
- ② 도로교통법위반으로 60만원의 벌금을 미납한 자에 대해 3회 방문하여 구인하였는데 그 상대방이 여자였고 땅바닥에 드러누워 저항하여 구인에 어려움이 있었다.

{사례 8}

도로교통법위반죄로 96만원의 벌금형을 선고받은 자에 대해 3회 방문하여 구인하려 하자 다른 사람의 면허증을 제시하며 자신은 미납자가 아니라고 잡아떼어 본인 확인을 할 길이 없었다. 지문 등을 통한 본인 확인 절차가 필요할 것 같다.

{사례 9}

명예훼손죄로 200만원의 벌금형을 선고 받은 자를 3회 방문하여 구인하려는데 미납자가 순순히 가겠지만 노환 등으로 건강이 좋지 않은데 건강 악화시 경찰이 책임지라며 부담 혹은 협박성의 발언을 할 때 어려움이 컸다.

{사례 10}

도로교통법 위반으로 200만원의 벌금을 선고 받고 미납하던 자를 5회에 걸쳐 방문하다 구인하려 하자 언성을 높이며 검찰이 직접 오라고 언성을 높였다.

{사례 11}

폭력행위등처벌에관한법률 위반으로 50만원의 벌금을 선고받아 미납한 자를 구인하여 지구대에 데려왔는데 자신은 아무것도 모른다고 목소리를 높여 수배여부 전산자료와 검찰에 전화까지 연결해 주었는데도 막무가내로 반발하였다. 따라서 검찰과 경찰이 합동근무를 하는 것이 좋을 듯 하다.

V. 개선방안

1. 형집행기관의 변경

벌금징수 업무를 비롯하여 형 집행 업무의 가장 근원적인 해결책으로 형 집행기관의 변경을 생각해 볼 수 있다. 형의 집행은 수사나 재판과는 또 다른 성격을 가지고 있다. 수사가 범죄의 혐의와 범죄인을 찾아 밝혀 나가는 작업이고, 재판이 검사와 피고인의 양 당사자의 주장을 증거를 통해 확인하는 작업이라면, 유죄확정이 된 자에 대한 형 집행은 이미 확정된 죄와 이에 대한 형벌을 집행하는 것이다. 따라서 혐의를 찾거나 확정짓는 작업이 아닌 확정된 형을 시행하는 형 집행 업무는 형벌을 얼마나 효율적이고 미래지향적으로 집행할 것인가에 초점이 맞추어진다.²²⁾

그렇다면 수사기관이나 재판기관이 아닌 제3의 기관이 형집행에 부합하는 가치관과 사고를 가지고 형집행을 행할 필요가 있다. 경찰, 검사, 판사는 죄와 형의 확정에 관여한 자들로서 수사나 재판과정에서 가졌던 피고인에 대한 선입관을 지울 수 없다. 따라서 미래지향적인 효율적 형집행을 하기에는 한계가 있다. 또 피고인의 입장에서조차 자신을 유죄로 확정하고 형을 부과한 주체에 대해서는 근본적인 반감을 가질 수밖에 없다. 특별예방의 측면에서 이러한 선입관이나 반감은 도움이 되지 않는다.

행형을 담당하는 주체, 형을 받는 수형자 모두를 위해 ‘새 술을 새 부대에 담는’ 지혜가 필요하다. 따라서 행형을 담당하는 공무원을 전문적으로 양성하여 이들로 하여금 형을 집행하도록 하는 것이 바람직스럽다. 자유형이든 재산형이든 행형의 전문가가 담당하여 형집행을 보다 효과적이고 미래지향적으로 수행할 수 있도록 하는 것이 좋다는 것이다. 자유형의 경우에는 죄명, 범죄 동기, 연령, 전과, 형기, 재산, 가족 등 전반적인 내용을 종합적이고 면밀하게 파악하여 어떠한 행형 프로그램으로 접근하는 것이 효율적인지를 생각해 보아야 한다. 이르기 위해서는 행형(교정) 업무를 담당하는 기관이 독립하여 자발적인 연구와 노하우를 축적하여 수형자에게 다가가도록 하는 것이 좋다. 현재와 같

22) 박기석, “행형의 이념과 실천방안”, 교정연구 제18호, 2003, 104면 이하.

이 검사의 지휘 하에 수동적으로 행형에 임하는 것은 행형주체의 자긍심이나 자발성, 전문성 배양에 부정적 영향을 끼친다.²³⁾ 따라서 장기적으로는 전문적이고 독립적인 형집행기관을 양성하고 중단기적으로는 현재의 교정직 공무원을 검찰로부터 독립시켜 전문화를 꾀해 나가는 것이 바람직스럽다.

벌금형의 경우에도 벌금형을 부과 받은 자의 자력, 납부하지 않는 이유, 소재파악, 독촉, 노역장 유치 등을 일관성 있고 효율적으로 행하도록 하는 것이 좋다. 이를 위해서도 독립된 형집행 기관을 두는 것이 합리적이다. 현재와 같이 검찰이 형집행 업무까지 모두 전담하다보니 사형, 자유형, 재산형, 명예형, 등 방대한 형벌의 집행을 검사의 지휘 하에 검찰 소관으로 행하여야 한다. 그러다 보니 벌금 미납자에 대해 자력조사나 독촉, 노역장 유치 등을 효율적으로 이루어나가기 힘든 것이다. 이를 해소하기 위해 경찰의 도움을 청하는 상황에 이른 것으로 보인다. 결국 이 문제를 해결하기 위해서는 벌금형의 경우에도 형집행을 독립된 형집행 기관을 두고 전문적으로 벌금징수를 꾀하는 것이 합리적인 것이다.

2. 검찰의 책임 징수

위와 같은 근원적인 해결책이 단기간에 해결되기 어렵다면, 결국 형집행의 책임자인 검사의 지휘 하에 검찰에서 벌금징수를 할 수밖에 없다. 현재의 인력과 구조로는 벌금징수를 원활하게 하기 어렵다면 인력 보강과 조직개편을 해야 할 것이다.

다음으로 생각해 볼 수 있는 것이 법무부에 소속되어 있는 행형기관의 인력이나 조직을 통해 벌금형의 독촉과 노역장 유치를 행하는 것이다. 행형기관은 형집행을 행하는 일선조직이기 때문이다. 교정기관과 보호기관으로 이원화되어 있는 행형기관은 주로 자유형이나 보호관찰 등 보안처분을 관장하고 있지만 형벌을 집행하는 행형(行刑)기관이므로 경찰보다는 벌금형 징수에 보다 가까운 지위에 있다고 할 것이다. 물론 현재의 행형기관

23) 미국의 행형은 검사가 아닌 교정공무원이 담당한다. 미국의 행형에 관해서는 J. Samaha, *Criminal Justice*, 6th ed., 143면 이하 참조.

도 업무량이 적지 않을 것이므로 이를 위해서는 인력의 보충과 조직의 개편이 필요할 것이다.

위와 같은 안은 검사가 주축이 되어 검찰청이나 법무부 내부의 인력과 조직으로 벌금을 징수하는 것을 의미한다. 벌금형 징수가 형의 집행이라는 점을 생각한다면 가장 정확하고 합당한 방안일 것이다.

설문조사에서 개선방안에 대한 주관식 질문에서 가장 많이 쏟아진 답이 벌금미납자 형집행 업무는 검찰이 책임지고 행하여야 할 업무라는 의견이었다. 대표적인 답 몇가지를 들어 보면 다음과 같다.

3. 경찰의 최소 개입

위와 같은 방법으로도 벌금형 징수가 어렵다면 단기간이나마 다른 기관의 협조를 얻을 수밖에 없을 것이다. 검찰이 경찰에 벌금미납자에 대한 독촉과 구인 업무를 촉탁하고 있는 현실이 이를 말해 준다. 그러나 경찰이 벌금징수에 개입하는 것은 적지 않은 문제점이 있다. 첫째, 상대방의 반감과 심리적 저항을 불러일으킨다. 경찰의 주 임무는 무력을 배경으로 한 범죄예방, 생활안전, 수사 등인데, 경찰의 주 임무가 아닌 형집행에까지 경찰력을 동원하는데 대한 억압감과 피해의식이 작용할 수 있다. 둘째, 벌금미납자에 대한 독촉과 구인이라는 업무가 사무실에서 간단한 필기로 끝나는 문제가 아닌 현장에서 적지 않은 시간과 노력을 투입해야 하는 업무로서 경찰의 업무과중을 초래한다는 것이다. 경찰의 업무가 다양하고 방대한 것은 주지의 사실이다. 경찰이 안고 있는 과제는 생활안전, 정보, 수사, 교통 등 다양하고 방대한 업무를 얼마나 효율적이고 신속하게 행하여 국민의 자유와 복리를 마련해 줄 것인가에 있다. 이러한 본연의 업무도 효율적으로 수행하지 못하여 비판의 대상이 되곤 하는데, 이에 검찰의 업무인 벌금미납자 형집행 업무까지 떠맡으라는 것은 업무의 효율성을 극히 떨어뜨리는 원인이 된다. 셋째, 경찰은 형집행 업무의 전문가가 아니기 때문에 벌금징수를 효율적으로 행하지 못한다. 벌금형에 대한 노역장 유치는 어쩔 수 없는 마지막 대안일 뿐 최선의 방안은 아니다. 즉 벌금형이 선고되었으면 벌금형을 납부케 하는 것이 가장 바람직스럽다. 그러기 위해서는 전술

한 바와 같이 독립된 형집행 기관을 두고 이 기관이 자력조사, 소재파악, 독촉 등을 효율적으로 행하는 것이 필요하다. 현재는 경찰이 출동하여 몇 차례 독촉을 한 다음 구인하여 노역장에 유치하는 비효율적인 형집행을 반복하고 있을 뿐이다.

결국 기동력이 필요하여 경찰의 도움을 필요로 하는 경우가 있다면 최소한에 그쳐야 한다. 예컨대 미납자가 난동을 부린다든가 도주하는 등의 상황에서 이를 제압하거나 체포하기 위해 경찰력이 필요한 경우에 한정되어야 한다는 것이다. 현재의 검찰 상황에서 인력이 부족하여 모든 벌금미납자를 검찰직원만으로 다 찾아가기 어렵다면 적어도 검찰 직원 1인, 경찰 1인 등 2인 1조가 되어 독촉과 노역장 유치를 행해야 할 것이다. 이래야만 상대방의 반발을 최소화하고 형집행의 전문화를 부족하나마 피할 수 있을 것이다.

설문조사의 의견개진 란에서도 검찰의 성의 있는 협조가 없이 일방적으로 경찰에 과중한 업무부담을 떠넘기는데 대한 불만이 많았다. 벌금미납자의 소재는 명확하게 파악하여 업무협조를 구해야 하며, 현장에 나가 소재불명이 확인되어 보고하였으면 일정기간 동안 미납자의 소재를 공적 장부의 조회나 수배검문 등을 통해 확인한 후 다시 하달하여야 함이 마땅하다는 것이다. 그럼에도 계속 반복적으로 소재를 찾아내어 형집행을 하라는 형식적 업무지시만 하달되는데 따른 어려움을 토로하였다. 또 어떤 경우는 이미 벌금을 납부했는데도 하지 않은 것으로 형집행 업무가 하달되어 상대방으로부터 질책만 당하고 오는 어처구니 없는 경우도 있다고 한다. 즉 벌금형 납입 여부만큼은 정확하게 파악하여 업무협조를 구해야 한다는 것이다.

또 일부 의견은 경찰이 업무협조를 하되 명확한 한계를 두고 최소한으로 협조하는 시스템이 되어야 한다는 주장도 있었다. 또 다른 의견은 경찰제복을 입고 미납자의 집을 방문하면 이웃 등이 미납자가 큰 범죄를 저지른 것처럼 인식하여 미납자에게 큰 부담을 안겨 줄 수 있다는 지적도 하였다.

4. 업무협조에 따른 인적, 물적 지원

현재와 같이 경찰에 업무협조를 해야 할 상황이라면 벌금형의 징수 주체인 검찰에서 인적, 물적 지원이 이루어져야 할 것이다. 예컨대 경찰서 형사과에 검찰직원 1인이 파견

근무를 나와서 벌금미납자 명단을 검찰로부터 받아 일선 지구대로 내려 보낸다든가, 일선지구대에도 검찰직원이든 공익근무요원이든 필요한 인력을 일부라도 지원하는 방안을 강구해야 할 것이다. 일반적으로 순찰이나 생활안전, 교통 업무 등 고유 업무를 수행하고 있는 경찰인력을 일반적으로 이용하는 업무협조 관행은 재고되어야 한다. 직접 벌금납부 독촉이나 노역장 유치 등의 업무를 일선에서 행하기 어려운 인력(예컨대 수습공무원이나 초임공무원, 여공무원, 계약직 공무원 등)이라면, 경찰과 대동하여 업무상황을 관찰한 뒤 이를 서류로 정리하여 보고하는 업무라도 행해야 할 것이다. 그래야만 경찰의 업무과중을 덜고 효율적인 벌금형 징수가 될 수 있을 것이다.

또한 업무체계나 물적 장비의 지원도 있어야 할 것이다. 현재와 같이 경찰차, 수감, 경찰서 유치장, 호송출장소 등 경찰의 장비와 구금 장소를 일방적으로 이용케 하는 것은 적법성의 문제와 효율성의 문제를 모두 가져온다. 먼저 경찰의 고유 업무에 공하기 위해 마련된 물적 장비를 타기관의 업무협조를 위해 일방적으로 제공하는 것은 합당치 않다. 소요되는 비용도 비용이거니와 업무의 효율성을 생각해 볼 때도 그러하다. 한 예를 들어 보자면 형집행을 위해 경찰 순찰차를 타고 가는 것은 상대방으로 하여금 저항감을 불러일으킬 수 있다. 일반 승용차를 이용하여 미납자에 접근하는 것이 보다 저항감을 줄이고 자율적인 납부를 종용할 수 있을 것이다.

한편 구금 장소의 경우에도 경찰서의 유치장이나 호송출장소는 각각 원래의 기능을 가지고 있다. 유치장의 경우에는 긴급체포나 현행범체포된 자를 48시간 내의 시간 동안 유치하거나 보호조치된 자(경찰관직무집행법 제4조)를 단시간 보호하기 위해 설치된 구금장소이다. 호송출장소는 구속된 자가 검찰의 조사를 받기 위해 대기하는 장소로 이용되는 구금장소이다. 따라서 유치장이나 호송출장소는 벌금미납자를 체포하여 검찰에 노역장에 유치할 때까지 구금시켜 둘 수 있는 장소가 아니다. 그럼에도 현실적으로는 야간에 벌금미납자를 체포한 경우에는 경찰서 유치장에 다음날 아침까지 구금시키고 다음날 호송출장소로 이동한 후 다시 검찰에 인계하여 노역장에 유치한다. 주간에 체포한 경우에는 호송출장소에 구금시킨 후 검찰에 인계하여 노역장에 유치하는 절차를 거치고 있다. 이는 번거로울 뿐 아니라 법적 근거도 미약한 불법구속이 될 수 있다. 따라서 야간이든 주간이든 벌금미납자를 체포하면 노역장에 바로 유치할 수 있도록 제도적 장치를 검찰에서 마련해 주어야 한다. 이는 검찰의 당연한 의무이고 업무협조를 구하는 측의 당

연한 배려이다. 따라서 검찰직원을 파견하여 언제든지 벌금미납자를 경찰이 체포하여 구인해 오면 노역장에서 이를 접수하고 인수받도록 준비를 하고 있어야 한다.

설문조사에서 주관식 의견 진술에서도 미납자 검거시 신병관리의 어려움을 토로하는 경우가 여럿 있었다. 경찰에서 검거만 하고 신병인수는 수배관서인 검찰에서 담당해야 한다는 의견이 있었다.

또한 검찰이 자신들의 고유업무를 축락하였으면 그에 따른 비용부담이나 인적, 물적 지원이 이루어져야 함에도 전혀 그렇지 않다는 불만을 개진하는 응답이 많았다. 또 다른 견해는 업무협조에 따른 인센티브를 검찰이 부담해야 한다는 의견도 있었다. 벌금미납자 소재파악이나 노역장유치에 따른 비용을 지원해야 한다는 의견도 같은 맥락이다.

5. 업무협조의 민주화

업무협조가 보다 민주적으로 이루어질 필요가 있다. 벌금미납자 형집행 업무는 검찰이 검찰의 고유업무를 경찰에 요청하는 것이다. 따라서 검찰은 부탁 혹은 협조를 구하는 자세로 업무축탁을 할 때 보다 민주적이고 원활한 업무협조가 가능할 것이다. 현재와 같이 일방적이고 고압적인 자세로 업무협조를 강요하는 듯한 태도를 보이면 자발적이고 원활한 업무협조를 기대하기 어려울 것이다.

문서에 나타난 표현이나 구두에 의한 업무 협조 모두 고압적인 자세로 경찰에 접근함을 볼 수 있다.

설문조사의 의견개진 란에서도 검찰의 고압적인 업무지시 행태에 대한 불만이 쏟아졌다. 상명하복 관계에 있는 기관처럼 명령하는 경우가 많아 감정상 불쾌하고 자발적인 업무협조를 하고 싶지 않다는 의견이 많았다.

응답자 가운데는 경찰 자체에 대한 불만을 드러내기도 했다. 경찰 스스로 검찰의 하수인이 되어 정당한 목소리를 내지 못하고 있다는 것이다. 이는 벌금미납자 형집행 업무 축탁에 대해 거부의를 명백하게 해야 한다는 취지로 이해된다.

6. 체포 후 곧바로 노역장 유치

벌금미납자를 체포한 후 경찰서 유치장이나 호송출장소에 구금시키지 말고 곧바로 노역장에 유치하는 것이 합당하다. 벌금미납자로서 노역장에 유치대상이 된 자는 이미 유죄와 형벌의 선고를 받은 사람이다. 이와 같은 사람을 법적 근거 없이 경찰서 유치장이나 호송출장소에 구금시켜 두는 것은 불법, 부당한 구금이 될 수 있다. 노역장에 유치하기 위해 임시로 구금시켜둔다고는 하지만 하룻밤 혹은 몇 시간이라도 합당치 않은 구금 장소에 두는 것은 벌금미납자에게 불안감을 안겨 주게 된다. 또한 곧바로 노역장에 유치하지 않음으로써 명확한 형벌부과가 이루어지지 않아 특별예방에도 지장을 초래할 수 있다.

따라서 검찰은 노역장에 직원을 상주시키고 24시간 벌금미납자 인수업무를 보도록 시스템을 바꿀 필요가 있다. 노역장 유치 대상자는 언제 어느 곳에서나 체포될 수 있다. 따라서 항시 미납자를 인도받아 수용할 체제를 갖추는 것은 반드시 필요한 조치일 것이다.

설문조사의 의견개진 란에 “일과시간 외에 검거되는 벌금미납자의 경우 검찰청 당직실에서 신병인수증을 받아 다시 경찰서 유치장으로 데려와 입감시켜야 하는 번거로움이 있음”을 지적하는 의견도 있었다.

7. 벌금형 개선

벌금형 자체 혹은 징수방법을 개선할 필요가 있다. 벌금형 자체를 개선하는 방안으로는 일수벌금제를 도입하는 방안, 배수벌금제를 확대하는 방안 등이 제기되고 있다. 일수벌금제는 위의 불법 및 행위자 책임에 부합하는 기간(日數)에 개인자산에 비례하여 정해진 개별적 1日 罰金額을 곱한 액수를 벌금액으로 하는 제도이다. 이 제도를 처음으로 실시한 나라는 스칸디나비아 諸國이었고, 그 후 독일, 스페인, 스위스 등에서 이 제도를 도입하여 시행하고 있으며 이를 지지한 국가가 늘어나고 있다. 이 제도에 대해서는 찬성하는 견해도 많지만,²⁴⁾ 재산이 범죄의 원인이나 수단이 된 경우가 아니라면 부자라고 하여 벌금을 더 무겁게 인정하는 것은 타당할 수 없다. 배수벌금제는 범죄로 인한

이익이나 피해액의 몇 배에 해당하는 액수를 벌금으로 부과하는 제도를 말한다.

벌금의 징수방법에 대한 개선안으로는 벌금의 연납 및 분납제도가 있다.²⁵⁾ 연납 및 분납제이란 벌금을 일시에 납부하기 곤란한 사정이 있는 경우 납부 기일을 연장하여 주거나 나누어 내는 것을 허용하는 방안을 말한다. 현재 우리나라 형법은 벌금의 연납이나 분납을 인정하고 있지 않지만 검찰징수사무규칙에서 납부의무자의 신청에 의해 일부납부와 납부연기를 할 수 있도록 하고 있다(규칙 제12조). 연납과 분납의 결정을 벌금형의 집행과정에서 검찰에게 맡기는 것도 한 방법이지만, 이를 형법에 규정하여 선고시 법원이 허용여부를 고려하도록 하는 것이 선고시 무자력자라는 이유로 벌금형 선고를 기피하는 것을 막을 수 있다.²⁶⁾

다음으로 벌금형의 집행유예를 인정하는 방안이 제시되고 있다. 현행 형법은 벌금형에 대한 선고유예만 인정하고 있다(형법 제59조). 벌금형과 같은 가벼운 형벌에 집행유예까지 인정하는 것은 형벌로서의 성격을 매우 희박하게 만든다는 비판도 있지만, 가난한 사람에게 벌금형은 중대한 타격이 될 수 있고 무거운 형벌에도 집행유예를 인정하면서 가벼운 형벌에 집행유예를 인정하지 않는다는 것은 균형이 맞지 않는다는 비판²⁷⁾에 따라 벌금형의 집행유예를 도입하는 방안을 지지한다.²⁸⁾

마지막으로 노역장 유치에 대한 개선방안으로 사회봉사명령으로 대체하자는 의견이 있다. 사회봉사명령은 노역장유치와 비교할 때 사회내에서 봉사를 하게 함으로써 사회복귀라는 행형목표에 자연스럽게 연결될 수 있고, 국가가 노동의 기회를 주고 사실상 국가에 벌금을 납부하게 하는 효과를 얻으며, 교도소 과밀현상을 해소하고 국가예산의 절감에도 기여하는 장점이 있다.²⁹⁾ 한편 노역장 유치를 유지하더라도 생계가 곤란한 사람들을 위해 하루에 일정시간만 노역장에서 노역케 하고 나머지 시간은 생계를 위한 활동을

24) 정현미, “벌금형의 개선방안”, 비교형사법연구 제6권 제2호, 2004, 212-213면; 강동범, “재산형의 문제와 개선방향, 형사정책 제5권, 1995, 83면; 서보학, “벌금형제도 소고 : 비판과 입법론적 대안“, 형사정책 제10호, 79면.

25) 최병각, 앞의 책, 116면.

26) 서보학, 앞의 논문, 91면.

27) 정현미, 앞의 논문, 214면; 박상기/손동권/이순래, 형사정책, 2003, 307면.

28) 최병각, 앞의 책, 114면.

29) 정현미, “미납벌금의 대체방안으로서 사회봉사명령”, 이대 법학논집, 제4권 제4호, 2000, 57면 이하.

할 수 있도록 하는 방안 등이 강구되어야 한다.³⁰⁾

8. 명확한 법적 근거 마련

검찰이 경찰의 협조가 필요하다면 합리적 내용을 지닌 법률 수준의 규정을 마련하는 것이 필요할 것이다. 한 기관이 임의로 정한 규칙이 아닌 입법부의 심의와 의결을 거친 법률에 근거 규정을 마련할 때 당해 기관이 이에 입각하여 원활한 업무협조가 가능할 것이기 때문이다. 법률로는 형사소송법, 행형법, 검찰청법, 경찰법 등을 생각해 볼 수 있다. 형사소송법에 업무협조 규정을 두면 가장 일반적이고 명확할 것이다. 형사소송법이 형사사법절차에 관한 기본법이기 때문이다. 그러나 형사소송법은 수사기관과 피의자, 법원과 검사 및 피고인, 형집행기관 및 수형자와의 관계를 중심으로 적정절차를 규정한 법률이다. 따라서 기관간의 업무협조에 관한 구체적 내용을 두기에는 성격적으로 부합하지 않는 일면이 있고, 또 구성상 세세한 내용을 담기 부적합한 면이 있다.

행형법에 규정을 두는 방안도 생각해 볼 수 있다. 행형법은 확정된 형을 집행하는 업무에 관한 근거법이기 때문이다. 따라서 벌금형을 집행하는데 따른 기관간의 협조사항을 규정하기에 적합한 법률이다. 다만 행형법은 형벌집행 기관과 수형자와의 관계가 초점이기 때문에 형집행기관간의 협조사항을 정하기 합당치 않은 면이 있다.

다음으로 생각해 볼 수 있는 것이 검찰청법이나 경찰법이다. 두 법 모두 기관의 조직에 관한 내용을 정하는 법률이기 때문에 기관간의 업무협조 사항을 정하기 합당한 법률이라 할 수 있다. 단점으로는 기관의 기본적 조직을 규정한 법에 벌금형의 집행이라는 구체적 사안을 포함시키는 것은 합당치 못하다는 비판이 있을 수 있다는 것이다. 한편 검찰청법은 업무협조를 구하는 측 기관에 관한 법률이기 때문에 협조를 받는 기관의 입장에서는 승복하기 어려운 측면이 있을 것이다. 그러므로 오히려 경찰법에서 벌금형 집행에 관한 검찰의 요청이 오면 이를 수용하여 협조할 수 있는 것으로 규정하는 것이 타당할 것이다.

30) 최병각, 앞의 책, 117면.

전체적으로 볼 때 형사소송법에서 업무협조가 가능하다는 일반조항을 둔 후 행형법이 나 경찰법에서 구체적 내용을 담는 방안이 합리적일 것으로 생각된다. 그 내용으로 상정해 볼 수 있는 것은 다음과 같다.

형사소송법 제00조 [벌금형 징수에 관한 업무협조] 검사는 벌금미납자의 소재파악이나 노역장 유치를 위해 경찰의 협조가 필요하다고 판단되면 문서로 업무협조를 구할 수 있다.

경찰은 행형법 제00조[벌금형 징수에 관한 검경 협조]

- ① 검사는 벌금미납자의 소재파악, 노역장유치를 위한 체포 등을 위해 경찰의 협조를 구할 수 있다.
- ② 경찰은 특별한 사유가 없는 한 벌금미납자의 소재파악, 벌금미납자 체포에 협조하여야 한다.
- ③ 검찰은 경찰의 협조를 얻되 검찰직원, 검찰차량 등을 제공하여야 하며, 경찰협조는 최소한에 그치도록 한다.
- ④ 검찰은 경찰협조에 소요된 경비나 수당 등의 재정적 지원을 하여야 한다.

설문조사의 의견 중에서도 법적 근거가 미약하여 형집행 업무를 행하면서도 명확하고 자신 있는 업무수행에 지장이 있다는 의견이 있었다.

VI. 결 론

이상에서 벌금미납자 형집행 업무의 문제점과 개선방안을 살펴보았다. 형벌의 집행은 검사의 지휘하에 이루어지는 검찰의 업무임에도 검찰사무규칙의 한 규정만을 근거로 일방적으로 업무협조를 요구하는 상황이라 할 수 있다. 이렇게 되면 기관간의 합리적, 민주적 관계 설정이 어려워지고, 업무협조도 원활하지 않아 벌금징수 업무 자체의 효과도 제고될 수 없다. 이러한 일방적 업무 협조 요구는 검찰과 경찰의 상하관계에서 기인하는데 그 기초가 되는 것이 수사상 검사의 사법경찰관리 수사지휘권(형사소송법 제196조)이다. 이 규정이 변질되어 수사가 아닌 다른 업무에까지 영향을 미쳐 일방적 업무협조를 요구하고 있는 것이다. 따라서 검찰도 업무에 따라 지휘할 업무, 협조를 구할 업무를 분명하게 구분하여 접근하여야 할 것이다. 경찰도 감독에 따라야 할 업무와 협조해 주어야 할 업무를 구분하여 독자적인 대응을 할 수 있어야 할 것이다. 이는 기관의 권력 강화나 유지를 위해서가 아니라 건강한 견제와 균형을 통해 국가 기관이 권력을 검역적으로 행사하여 국민의 자유와 권리가 신장될 수 있도록 하여야 하기 때문이다. 이러한 입장에서 현재의 벌금미납자 형집행 업무의 개선책을 다음과 같이 제시한다.

- ① 형집행 기관은 원칙적으로 검찰의 업무이므로 검찰 내에 벌금징수 업무를 전담할 부서를 확대하고 인력을 충원하여 검찰 자체적으로 벌금징수를 담당하는 것이 가장 원칙적인 해결책이다. 검사는 수사에서부터 공판 및 형 선고에 이르기까지 관여한 기관으로서 범죄사실, 벌금형 및 벌금액수의 정당성, 피고인의 개인적 사정과 소재 등을 가장 직접적이고 명확하게 파악하고 있다. 따라서 검찰청에서 벌금징수를 끝까지 맡아서 수행할 때 업무의 효율성이나 상대방의 반발을 최소화할 수 있는 길이 될 것이다.
- ② 형집행 기관을 검찰에서 제3의 공무원으로 변경하는 것도 생각해 볼 만 하다. 검사를 공소제기와 공소유지를 전담하는 법률전문가로 상정한다면 미래지향적인 형집행은 제3의 공무원이 담당하여 새로운 관점에서 수행자에게 다가가는 방안도 생

각해볼 수 있기 때문이다. 이렇게 된다면 벌금형의 징수도 행정기관내의 벌금 징수 전문가가 효율적으로 집행할 수 있기 때문에 징수율이 높아질 것이고, 상대방의 반발도 줄일 수 있을 것이다.

- ③ 만일 경찰이 업무협조를 해야 한다고 할지라도 최소한도로 개입하여야 한다. 경찰이 제복을 입고 벌금을 징수하는 모습 자체가 많은 문제를 야기할 수 있다. 가족이나 주위사람들에게 벌금미납자가 큰 죄를 지은 것처럼 보일 뿐 아니라, 극히 타율적으로 벌금을 강제 징수하는 것으로 인식될 것이다. 또한 범죄에 관한 한 수사 업무에만 그치는 경찰이 갑자기 형집행에 개입하는 것은 기관과 업무의 성격상 부합하지 않아 상대방의 반감과 거부감을 야기할 것이다.
- ④ 검찰은 경찰에 업무협조를 구할 때 대등한 관계에서 민주적이고 상호존중의 자세를 가져야 할 것이다. 수사상 지휘, 복종 관계에 있다고 하여 다른 업무까지 명령하는 자세로 임한다면 이 자체가 권한남용일 것이다. 이러한 자세는 상대방의 자발적인 협조를 어렵게 만들고 궁극적으로는 업무의 효율성을 떨어뜨릴 것이다. 또한 원활한 협조관계가 아닌 불만을 가진 업무협조는 벌금미납자를 친절하게 대하지 못하는 원인이 되기도 한다. 결국 국민의 인권이나 벌금징수의 효율성 어느 것을 보더라도 민주적이고 상호존중의 협조관계를 유지하여야 할 것이다.
- ⑤ 현재와 같이 경찰에 업무협조를 해야 할 상황이라면 벌금형의 징수 주체인 검찰에서 경찰에 인적, 물적 지원을 해야 할 것이다. 소요되는 경비를 부담하거나 인력을 파견하여 경찰과 2인 1조가 되어 형집행을 행하는 방안을 강구하여야 한다. 검찰 직원은 벌금형에 이르게 된 경위, 범죄사실, 벌금납부 고지서의 발부 사실, 문서상의 소재과약 등을 한 뒤 경찰과 함께 출동하여 벌금을 징수하는 효율적 시스템을 마련하여야 할 것이다.
- ⑥ 미납자 구금형태의 변화가 필요하다. 노역장에 24시간 미납자를 수용할 수 있는 제도를 마련하여 언제 구인하든 곧바로 노역장에 유치할 수 있도록 하여야 할 것이다. 현재와 같이 경찰서 유치장이나 호송출장소에 구금하여 두는 것은 불법감금의 소지가 있을 뿐 아니라 다른 범죄자나 보호조치된 자와 혼거 구금함으로써 발생하는 부작용이 있을 수 있다. 따라서 검찰은 적어도 노역장에 24시간 인력을 배

치함으로써 언제든지 구인된 벌금미납자를 수용할 수 있는 제도를 곧바로 도입하여야 할 것이다.

- ⑦ 벌금형 자체 혹은 징수방법을 개선할 필요가 있다. 벌금형 자체를 개선하는 방안으로는 일수벌금제를 도입하는 방안, 배수벌금제를 확대하는 방안 등이 제기되고 있다. 벌금의 징수방법에 대한 개선안으로는 벌금의 연납 및 분납제도가 있다. 연납 및 분납제도란 벌금을 일시에 납부하기 곤란한 사정이 있는 경우 납부 기일을 연장하여 주거나 나누어 내는 것을 허용하는 방안을 말한다. 벌금형의 집행유예를 인정하는 방안도 고려해 보아야 한다. 끝으로 노역장 유치 대신 사회봉사명령을 시킨다든가 생계활동을 보장한 노역장 유치 등을 생각해 보아야 한다.
- ⑧ 검찰이 경찰의 협조가 필요하다면 합리적 내용을 지닌 법률 수준의 규정을 마련하는 것이 필요할 것이다. 한 기관이 임의로 정한 규칙이 아닌 입법부의 심의와 의결을 거친 법률에 근거 규정을 마련할 때 당해 기관이 이에 입각하여 원활한 업무 협조가 가능할 것이기 때문이다. 법률로는 형사소송법, 행형법, 검찰청법, 경찰법 등을 생각해 볼 수 있다. 그 내용은 다음과 같다.

형사소송법 제00조 [벌금형 징수에 관한 업무협조] 검사는 벌금미납자의 소재파악이나 노역장 유치를 위해 경찰의 협조가 필요하다고 판단되면 문서로 업무협조를 구할 수 있다.

경찰은 행형법 제00조[벌금형 징수에 관한 검경 협조]

- ① 검사는 벌금미납자의 소재파악, 노역장유치를 위한 체포 등을 위해 경찰의 협조를 구할 수 있다.
- ② 경찰은 특별한 사유가 없는 한 벌금미납자의 소재파악, 벌금미납자 체포에 협조하여야 한다.
- ③ 검찰은 경찰의 협조를 얻되 검찰직원, 검찰차량 등을 제공하여야 하며, 경찰협조는 최소한에 그치도록 한다.
- ④ 검찰은 경찰협조에 소요된 경비나 수당 등의 재정적 지원을 하여야 한다.

참고문헌

- 신의기, 벌금형의 운용과 집행의 효율성, 한국형사정책연구원 보고서, 1994
- 오영근, 형법총론, 박영사, 2004
- 최병각, 노역유치제도에 관한 연구, 한국형사정책연구원 보고서, 1997
- 서보학, “수사권의 독점 또는 배분?”, 형사법연구 제12권, 1999
- 서보학, “수사권의 중립을 위한 수사권의 합리적 배분”, 헌법학연구 제8권 제4호
- 서보학, “벌금형제도 소고 : 비판과 입법론적 대안“, 형사정책 제10호
- 이준걸, “경찰의 수사권 독립방안”, 전주대학교 사회과학논총, 2000
- 표창원, “경찰수사권 독립이 인권보장의 첩경”, 형사정책 제15권 제1호, 2003
- 이영란, “한국의 수사권체제”, 형사정책 제7호, 1995
- 박기석, “행형의 이념과 실천방안”, 교정연구 제18호, 2003
- 박기석, “벌금형 개선방안”, 형사정책 제12권 제2호, 2000
- 정현미, “벌금형의 개선방안”, 비교형사법연구 제6권 제2호, 2004
- 강동범, “재산형의 문제와 개선방향, 형사정책 제5권, 1995
- 박상기/손동권/이순래, 형사정책, 한국형사정책연구원, 2003
- 정현미, “미납벌금의 대체방안으로서 사회봉사명령”, 이대 법학논집, 제4권 제4호, 2000
- 한국법제연구원, 과징금제도의 현황과 개선방향, 1993.
- 山本和昭, “兩罰規定における業務主に對する罰金額と行爲者に對する罰金額の連動の切離しについて”, 判例時報 1402號, 1992.
- 西山富夫, 現代の經濟犯罪と經濟刑法, 啓文社, 1994.
- 西原春夫/宮澤浩一, 經濟犯罪と經濟刑法, 成文堂, 1990.
- 岩橋義明, “兩罰規定における罰金額の連動の切離しについて”, 判例タイムズ 773, 1992.
- 井田 良, “日數罰金制”, 刑法雜誌 第35卷 1號, 1996.

Günther, H.L., "Die Genese eines Straftatbestandes", Jus, 1978.

Roxin C., Sinn und Grenzen staatlicher Strafe, Strafrechtliche Grundlagen problem, Waler de Gruyter, 1973.

Allen, Regulation by Indictment: The Criminal Law as an Instrument of Economic Control, 1978.

Becker, Crime and Punishment: An Economic Approach, Essays in the Economics of Crime and Punishment, 1968/1974.

Steven, S., "Criminal Law and Optimal Use of nonmonetary Sanctions as a Deterrent", 85 Columbia Law Review, 1985.

J. Samaha, Criminal Justice, 6th ed., 2003

Hans-Jörg Albrecht, "The Fine in the German Penal system" in Research in Criminal Justice, 1982

- 1) 30분 이내 2) 30분 - 1시간 3) 1-2시간 4) 2-3시간 5) 3-4시간 6) 4시간 이상

6. 귀하가 수행하는 업무 중 다음 업무가 차지하는 비중은 얼마나 됩니까?

업 무	(%)
순찰 및 범죄예방	
교통단속	
불심검문	
벌금미납자 형집행	
취객보호 등 대민서비스	
범죄적발 및 수사	
기타	

7. 벌금미납자의 형집행 업무만을 놓고 볼 때 다음 각각의 경우는 몇 %나 됩니까?

업 무	(%)
소재불명으로 만나지 못함	
본인은 만나지 못하고 가족 등에게만 고지 및 독촉	
본인을 만나 고지 및 독촉	
형집행을 위한 구인	
기타	

8. 귀하가 1명의 벌금미납자를 구인하기 위해 지구대를 출발하여 구인 후 유치장이나 호송출장소에 인계하는데 걸리는 시간은 평균 얼마 정도입니까?

- 1) 1시간 이내 2) 1-2시간 3) 2-3시간 4) 3-4시간 5) 4-5시간 6) 5-6시간
7) 6-7시간 8) 7시간 이상

9. 귀하가 수행하는 다음 업무의 어려움은 어느 정도입니까?

	매우 어렵다	상당히 어렵다	그저 그렇다	별로 어렵지 않다	전혀 어렵지 않다.
순찰 및 범죄예방					
교통단속					
범죄적발 및 수사					
벌금미납자 형집행업무					
취객보호 등 대민서비스					
불심검문					

10. 귀하가 벌금미납자에게 벌금 납입을 독촉할 때 일반적으로 미납자는 어떻게 대응합니까?

- 1) 매우 순순히 납입하겠다고 응한다.
- 2) 상당히 순순히 납입하겠다고 응한다.
- 3) 그저 그렇다
- 4) 상당히 반발하며 불만을 토로한다.
- 5) 매우 반발하며 불만을 토로한다.

10-1. 벌금미납자가 불만을 토로하는 경우, 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?(가장 큰 이유 두 가지만)

- 1) 벌금부과 자체에 대해 승복하지 못하기 때문에
- 2) 벌금액수가 너무 크기 때문에
- 3) 가정형편이 어려운데 벌금을 독촉하므로
- 4) 담당자가 아닌 경찰이 찾아와 독촉하므로
- 5) 여유를 주지 않고 계속 독촉하므로
- 6) 벌금독촉과 노역장 유치가 생계를 방해하므로
- 7) 기타()

11. 귀하가 벌금미납자를 구인할 때 미납자의 태도는 대체로 어떠합니까?

- 1) 매우 순순히 응한다
- 2) 상당히 순순히 응한다
- 3) 그저 그렇다
- 4) 상당히 반발한다
- 5) 매우 반발한다.

11-2. 반발하는 이유는 무엇이라고 생각하십니까?(큰 것부터 2가지만 선택)

- 1) 벌금을 안냈다고 신체구금을 하는 것이 부당하다고 느끼기 때문
- 2) 김찰이 아닌 경찰이 나서 구인을 하려하기 때문
- 3) 시간적 여유를 주지 않고 강제수단을 사용하려 하기 때문
- 4) 자신이 구금되면 가족들의 생계가 어렵기 때문
- 5) 벌금형 자체에 대해 부당하게 생각하고 있었기 때문
- 6) 기타()

11-2. 반발할 때 보통 어떠한 태도로 반발합니까?

- 1) 언성을 높인다
- 2) 욕설을 한다
- 3) 도망한다
- 4) 체포당하지 않기 위해 물리적으로 저항한다
- 5) 경찰관을 공격한다
- 6) 기타

12. 벌금미납자 구인할 때 가장 어려운 점은 무엇입니까?(2가지 선택)

- 1) 벌금미납자의 반발
- 2) 벌금미납자의 안전 및 도주 방지
- 3) 호송에 필요한 장비의 부족
- 4) 호송 인력의 부족

5) 기타()

13. 경찰의 벌금납부 독촉이 벌금 납입에 어느 정도 효과가 있다고 생각하십니까?

- 1) 매우 효과 있다.
- 2) 상당히 효과 있다.
- 3) 그저 그렇다.
- 4) 별로 효과 없다
- 5) 전혀 효과 없다

13-1. 효과가 없다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?(가장 큰 이유 두가지만)

- 1) 경제적 여유가 없기 때문
- 2) 계속되는 독촉은 오히려 반발을 일으키기 때문
- 3) 담당자가 아닌 경찰이 나서기 때문
- 4) 처음부터 안내려고 마음먹고 있었기 때문
- 5) 벌금 부과 자체를 부당하다고 생각하고 있기 때문
- 6) 벌금 액수가 너무 크다고 생각하기 때문
- 7) 기타()

14. 귀하는 벌금미납자에 대한 형집행업무가 경찰의 고유업무라고 생각하십니까?

- 1) 전혀 그렇지 아니다
- 2) 별로 그렇지 아니다
- 3) 그저그렇다
- 4) 상당히 그렇다
- 5) 매우 그렇다

14-1. 고유업무라고 생각하지 않는다면 그 이유는 무엇입니까?

- 1) 벌금납부는 유죄판결의 집행이므로 검찰의 고유업무이기 때문에
- 2) 벌금납부는 유죄판결의 집행이므로 교도관의 고유업무이기 때문에
- 3) 벌금납부는 수사의 일종이지만 경찰이 담당할 부분이 아니라서
- 4) 기타()

15. 국민들이 느끼는 경찰의 이미지에 다음 업무가 미치는 영향이 어떠하다고 생각하십니까?

	경찰의 이미지를 매우 좋게 한다	경찰의 이미지를 상당히 좋게 한다	그저 그렇다	경찰의 이미지를 상당히 나쁘게 한다	경찰의 이미지를 매우 나쁘게 한다
교통단속					
교통정리					
불심검문					
피의자신문					
벌금미납자 형집행 업무					
순찰					
현행범체포					
구속영장 집행					
잠복근무나 미행					
취객보호 등 대민서비스					
정보수집					

16. 향후 벌금미납자 형집행업무는 어느 기관에서 담당하는 것이 합당하다고 생각하십니까?

- 1) 경찰에서 담당하는 것이 옳다
- 2) 검찰에서 주관하여 검찰직원이 담당하는 것이 옳다
- 3) 교정기관에서 담당하여 교정공무원이 담당하는 것이 옳다
- 4) 검찰과 경찰의 업무협조를 통해 담당하는 것이 옳다
- 5) 검찰과 교정공무원의 업무협조를 통해 담당하는 것이 옳다
- 6) 경찰과 교정공무원의 업무협조를 통해 담당하는 것이 옳다.

7) 기타 ()

18. 작년(2004년) 한해 동안 벌금미납자를 구인했던 경우 가장 어려웠던 한 사건을 대상으로 다음에 답해 주십시오(구체적인 내용을 모를 경우 대체적으로 기술)

구인일시 :

구인장소 :

죄 명 :

벌금액수 :

방문횟수 :

구인시 반발의 정도와 방법 :

구인 후 상부 보고 여부 :

어려웠던 내용 :

19. 벌금미납자 형집행 업무의 문제점과 개선방안을 말씀해 주십시오.

[형사과 설문지]

1. 귀하는 벌금미납자에 대한 형집행장 집행을 명령(혹은 요구) 받은 적이 있습니까?
1) 있다 2) 없다

2. 귀하가 벌금미납자 형집행장 업무를 요구받았을 경우 주로 어떠한 형태로 받았습니까?
1) 정식문서 2) 팩스 3) 전화 4) 직접 대면하여 구두로 5) 기타()

3. 귀하는 벌금미납자 형집행 업무의 독촉을 검찰로부터 받을 때 주로 누구로부터 받았습니까?
1) 검사 2) 검찰사무관 3) 검찰 여직원 4) 기타()

4. 검찰이 벌금미납자 형집행 업무를 요구할 때 주로 어떠한 태도로 하였습니까?
1) 협조를 요한다는 부탁조로
2) 단순한 업무협조 태도로
3) 당연한 업무수행으로 지시하는 태도로
4) 고압적인 자세에서 명령조로
5) 기타()

5. 검찰이 벌금미납자 형집행 업무의 요청은 어떻게 합니까?
1) 하루에도 여러번 오는 경우가 있다.
2) 하루 단위로 온다
3) 3-4일 단위로 온다
4) 일주일 단위로 온다
5) 보름 단위로 온다
6) 한달 단위로 온다

7) 기타()

6. 귀하의 관할 경찰서는 벌금미납자에 대한 형집행장 집행업무 요구를 한달에 평균 몇 건 정도 받습니까?

- 1) 1-5건 2) 5-10건 3) 10-20건 4) 20-50건 5) 50-100건 6) 100-300건
7) 300-600건 8) 600-1000건 9) 1000건 이상

7. 귀하의 형사과 업무 중 다음 각 업무가 차지하는 비중은 대강 몇 % 정도 됩니까?

업무	%
범죄단속 계획 수립	
수사정보 관리	
강력범죄, 도난범죄, 폭력범죄 수사	
마약범죄 수사	
수사감식	
벌금미납자 형집행	
기타	

8. 귀하는 검찰에서 형집행업무 협조 요청이 오면 어떻게 처리하십니까?

- 1) 오는 대로 해당 지구대로 보낸다
2) 하루 단위로 모아서 지구대로 보낸다
3) 3-4일 단위로 모아서 해당 지구대로 보낸다
3) 일주일 단위로 모아서 해당 지구대로 보낸다
4) 보름 단위로 모아서 해당 지구대로 보낸다
5) 한달 단위로 모아서 해당 지구대로 보낸다

9. 지구대로부터 형집행 업무 보고는 어떻게 올라옵니까?

- 1) 하루에도 수시로 올라온다

13. 다음 업무 수행시 어려움의 정도를 체크해 주십시오

	매우 어렵다	상당히 어렵다	그저 그렇다	별로 어렵지 않다	전혀 어렵지 않다
교통단속					
정보수집					
불심검문					
피의자신문					
벌금미납자 형집행 업무					
압수 수색					
현행범체포					
구속영장 집행					
잠복근무					

14. 귀하는 형집행업무로 인해 다른 업무에 지장을 받으십니까?

- 1) 매우 받는다 2) 상당히 받는다 3) 그저그렇다 4) 별로 받지 않는다 5) 전혀 받지 않는다

14-1. 귀하가 형집행업무로 다른 업무의 지장을 받는다면 주로 어떠한 이유 때문입니까?

(2개 선택)

- 1) 시도 때도 없이 내려오는 형집행 업무 지시 때문에
- 2) 동일한 사람에 대한 중복적 형집행 업무 지시 때문에
- 3) 검찰직원의 불친절 때문에
- 4) 업무 처리 독촉 때문에
- 5) 형집행 업무의 과중한 양 때문에
- 6) 고유업무가 아니라는 스트레스 때문에

15. 벌금미납자 형집행 업무의 내용이나 결과에 대한 다음 각각의 경우는 몇%라고

생각하십니까?

업 무	%
소재불명으로 만나지 못함	
본인은 만나지 못하고 가족 등에게만 고지 및 독촉	
본인을 만나 고지 및 독촉	
형집행을 위한 구인 후 즉시 납부로 석방	
형집행을 위한 구인 후 노역장유치장으로 인치	
기타	

16. 유치장에 벌금미납자를 유치시켜두는 것이 적법하다고 생각하십니까?

- 1) 매우 부적법하다 2) 상당히 부적법하다 3) 그저 그렇다 4) 상당히 적법하다
- 5) 매우 적법하다

16-1. 유치장에 벌금미납자를 유치시켜두는 것이 부적법하다고 생각한다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?(큰 것부터 2개)

- 1) 벌금미납자는 보호조치의 대상자나 형사피의자가 아니기 때문에
- 2) 다른 형사피의자와 성격이 달라 관리하기 어렵기 때문에
- 3) 다른 형사피의자로부터 범죄악성만 감염받으므로
- 4) 벌금미납자가 유치장에 있는데 대해 불만을 토로하므로
- 5) 영장없이 노역장이 아닌 유치장에 두는 것은 법적 근거가 없으므로
- 6) 기타()

17. 호송출장소에 벌금미납자를 유치시켜두는 것이 적법하다고 생각하십니까?

- 1) 매우 부적법하다 2) 상당히 부적법하다 3) 그저 그렇다 4) 상당히 적법하다
- 5) 매우 적법하다

17-1. 호송출장소에 벌금미납자를 유치시켜두는 것이 부적법하다고 생각한다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?(큰 것부터 2개)

- 1) 벌금미납자는 보호조치의 대상자나 형사피의자가 아니기 때문에
- 2) 다른 형사피의자와 성격이 달라 관리하기 어렵기 때문에
- 3) 다른 형사피의자로부터 범죄악성만 감염받으므로
- 4) 벌금미납자가 호송출장소에 있는데 대해 불만을 토로하므로
- 5) 영장없이 노역장이 아닌 호송출장소에 두는 것은 법적 근거가 없으므로
- 6) 기타()

18. 벌금미납자를 유치장이나 호송출장소에 구금한 후 다음 조치를 취하십니까?

	취한다	취하지 않는다
전화사용 허용		
가족 등에게 구금장소와 이유 고지		
면회 허용		
벌금 납입을 위한 외출 허용		

19. 경찰의 벌금납부 독촉이 벌금 납입에 어느 정도 효과가 있다고 생각하십니까?

- 1) 매우 효과 있다.
- 2) 상당히 효과 있다.
- 3) 그저 그렇다.
- 4) 별로 효과 없다
- 5) 전혀 효과 없다

19-1. 효과가 없다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?(가장 큰 이유 두가지만)

- 1) 경제적 여유가 없기 때문
- 2) 계속되는 독촉은 오히려 반발을 일으키기 때문
- 3) 담당자가 아닌 경찰이 나서기 때문
- 4) 처음부터 안내려고 마음먹고 있었기 때문

- 5) 벌금 부과 자체를 부당하다고 생각하고 있기 때문
- 6) 벌금 액수가 너무 크다고 생각하기 때문
- 7) 기타()

20. 향후 벌금미납자 형집행업무는 어느 기관에서 담당하는 것이 합당하다고 생각하십니까?

- 1) 경찰에서 담당하는 것이 옳다
- 2) 검찰에서 주관하여 검찰직원이 담당하는 것이 옳다
- 3) 교정기관에서 담당하여 교정공무원이 담당하는 것이 옳다
- 4) 검찰과 경찰의 업무협조를 통해 담당하는 것이 옳다
- 5) 검찰과 교정공무원의 업무협조를 통해 담당하는 것이 옳다
- 6) 경찰과 교정공무원의 업무협조를 통해 담당하는 것이 옳다.
- 7) 기타 ()

21. 벌금미납자 형집행 업무에 대한 문제점과 개선방안에 대해 귀하의 의견을 적어 주시기 바랍니다.

연구보고서 2005-14

별금미납자 형집행 업무의 실태와 개선방안

2005년 12월 발행

2005년 12월 인쇄

발행인 : 김 길 배

발행처 : 치안정책연구소

경기도 용인시 기흥구 언남동 88번지

인쇄처 : (주) 대한 피앤디

(TEL : (02)2268-0458)

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안정책연구소 공식 견해가 아님을 밝혀둡니다.